

INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS
Escola de Tecnologias, Engenharia e Aeronáuticas

Provas para obtenção do grau de Mestre em Riscos e Proteção Civil

Planeamento Civil de Emergência

Abordagem integrada

Autor: Pedro Manuel dos Santos Ferreira

Orientador: Mestre Artur José Gonçalves Gomes

Outubro de 2015

Agradecimentos

A todos os que contribuíram para a execução do trabalho, especialmente ao meu orientador que revelou muita flexibilidade na interpretação da necessidade de existência do Planeamento Civil de Emergência em Portugal como mecanismo de complementaridade, expresso a minha gratidão. À minha família que sempre me apoiou na elaboração deste trabalho.

“ É provável que algo improvável acontecerá”

(Aristóteles 384-322 AC)

“Para a maioria de nós, o desenho dos sistemas de suporte das nossas vidas é invisível. Até que falha. Aí tudo muda”

(Bruce Mau, 2007)

Resumo

O Planeamento Civil de Emergência (PCE) teve a sua origem na I Guerra Mundial numa perspetiva de *Civil Defence*, e visava a proteção de civis dos intensos ataques aéreos, com destaque para as ações relacionadas com a proteção em abrigos e com o apoio sanitário. Desde o fim da guerra fria, a proteção civil nasce como uma forma de apoio à população civil devido ao fim da ameaça militar e ao aumento dos desastres tecnológicos e naturais, tais como sismos, inundações e incêndios florestais. Tem por isso evoluído, passando, nos últimos tempos, a ser vista como uma tarefa importante em situações de guerra ou de crise, e a estar orientada, essencialmente, para a resolução de disrupções de ordem social, ou de catástrofes decorrentes de desastres naturais ou tecnológicos, situações que, por ocorrerem de forma inusitada, resultam em cenários com consequências imprevisíveis.

No âmbito deste trabalho levantou-se a seguinte questão central “*Qual o modelo organizacional a desenvolver para o Planeamento Civil de Emergência?*”.

Pretende-se determinar o modelo que, através de um planeamento integrado, melhor permita uma interação permanente entre todas as entidades que potencialmente possam estar relacionadas com o PCE, bem como contribuir para uma sociedade mais resiliente em situações de crise ou de guerra.

A metodologia adotada passa, numa primeira parte, pela clarificação do estado da arte na temática em estudo e, numa segunda parte, pela realização de entrevistas a uma amostra de entidades representativas de diversas áreas da sociedade.

Os resultados obtidos confirmam a necessidade da existência do PCE como mecanismo de planeamento, preparado para articular recursos que sejam complementares às entidades primárias de resposta.

Os resultados obtidos apontam também para a necessidade de criar uma estrutura de planeamento da situação e de acompanhamento da intervenção, de carácter multidisciplinar, ao nível do Gabinete do Primeiro-Ministro, se possível co-localizada com o gabinete.

Palavras-chave:

Planeamento, Emergência, Integrado, Complementaridade, Catástrofe, Crise, Guerra.

Abstract

The Civil Emergency Planning (CEP) has its origins in World War I in a Civil Defence perspective, aimed at protecting civilians from the intense air strikes, especially through actions related to the protection of civilians in shelters and with health support. Since the end of the Cold War, civil protection was born as a form of support to the civilian population, due to the end of a military threat and increased technological and natural disasters such as earthquakes, floods, and accidents in the transport area. It has so evolved, and the protection of the civilian population was seen as an important task not only in war situations, but also in crisis situations and began to be directed essentially to resolve disruption of social order, or disasters resulting from natural or technological disasters, situations that only occur in unusual ways, result in scenarios with unpredictable consequences and destructive power.

In this work it was raised the following central question "What is the organizational model to be developed for the Civil Emergency Planning?".

We intend to show that the model, which through integrated planning, better enables a permanent interaction between all entities that may potentially be related to the CEP, to contribute to a more resilient society in situations of crisis or war.

The methodology adopted had a first part of clarification of the state of the art related to the theme in question, and in the second half interviewing a sample of entities from different areas of society.

The results confirm the necessity of the existence of the PCE as a planning mechanism, prepared to articulate resources that are complementary to the primary response entities.

It thus came to the conclusion that it would be important to create a planning and a situation monitoring structure, with multidisciplinary areas, on the level of the Prime Minister's Office, if possible co-located with the cabinet.

Keywords:

Planning, Emergency, Integrated, Complementarity, Catastrophe, Crisis, War.

ÍNDICE GERAL

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract.....	vii
Índice Geral	ix
Índice de Figuras	xiii
Índice de Quadros e Tabelas	xv
Lista de Apêndices.....	xvii
Lista de Anexos	xix
Lista de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas	xxi
Parte I – Parte Teórica	1
Capítulo 1- Introdução.....	1
1.1. Enquadramento.....	1
1.2. Importância e justificação da investigação.....	2
1.3. Delimitação da abordagem.....	3
1.4. Questão central	4
1.5. Questões derivadas	4
1.6. Objetivos do Estudo	5
1.7. Hipóteses de investigação	6
1.8. Metodologia	7
1.9. Enunciado da estrutura do trabalho	7
Capítulo 2 - Revisão de Literatura.....	9
2.2. Evolução e Estado da arte do Planeamento Civil de Emergência e das entidades potencialmente associadas a este conceito	10
2.3. As principais organizações internacionais (OTAN, UE e ONU), na perspetiva de enriquecimento do PCE.....	21
2.3.1. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).....	22
2.3.2. União Europeia (UE).....	23

2.3.3. Organização das Nações Unidas	24
2.4. Legado do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência	24
2.5. Estruturas de Gestão de Crises existentes na Holanda, Reino Unido Itália e Espanha.	31
2.6. O apoio à estabilidade e à segurança em zonas de conflito e em Estados frágeis como complemento da resiliência nacional.	38
2.7. Medidas precaucionais –	39
2.8. Medidas de acolhimento ao apoio internacional	40
2.9. Clarificação do Conceito de Crise.....	42
2.10. Infraestruturas Críticas	45
2.11. Planeamento para situações de Crise	47
Capítulo 3 - Análise Crítica.....	51
3.1. Introdução	51
3.2 Planeamento Civil de Emergência – Situações de disrupção	51
3.3. Planeamento Civil de Emergência – Abordagem Integrada	55
Parte II – Parte Prática.....	58
Capítulo 4 - Metodologia	58
4.1. Metodologia da investigação	58
4.2. Amostra.....	58
4.3. Instrumentos.....	59
4.4. Procedimentos	60
Capítulo 5 - Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados.....	61
5.1. Análise das entrevistas.....	61
5.2.1. Apresentação e análise da questão n.º 1.....	62
5.2.2. Apresentação e análise da questão n.º 2	63
5.2.3. Apresentação e análise da questão n.º 3	65
5.2.4. Apresentação e análise da questão n.º 4	67
5.2.5. Apresentação e análise da questão n.º 5	68
5.2.6. Apresentação e análise da questão n.º 6	70
5.2.7. Apresentação e análise da questão n.º 7	71

5.3. Verificação das Hipóteses	72
5.4. Confirmação dos Objetivos	76
5.5. Respostas às Questões Derivadas	78
5.6. Resposta à Questão Central.....	80
Capítulo 6 - Conclusões e Recomendações	82
6.1. Conclusões finais	82
6.2. Limitações da Investigação	83
6.3. Principais reflexões descobertas	84
6.4. Recomendações	84
6.5. Futuras Investigações	85
Bibliografia.....	86
Livros e Documentos	86
Legislação e Regulamentos	89
Sites consultados	91
Apêndices	93
Anexos	145

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: National Coordination for Security and Couterterrorism. Fonte: https://english.nctv.nl/	32
Figura 2: National Crises Centre. Fonte: https://english.nctv.nl/	32
Figura 3: Organização da resposta do Governo Central considerando o impacto e extensão geográfica de emergência no Reino Unido. Fonte: The UK Central Government Response - Concept of Operations (2013).....	34
Figura 4: Composição do CoPS e NISP e CDN. Fonte: Alessandro, 2014.....	35
Figura 5: Entidades responsáveis pela Gestão de Crises em Espanha. Fonte: Boletín Oficial del Estado (233, 2015)	36
Figura 6: Procedimentos como as autoridades norueguesas solicitam assistência internacional. Fonte: Directorate for Civil and Emergency Planning (DSB)	41
Figura 7: Gestão de Crises – Duas posturas Fonte: J.E. Spillan, Ph.D., M.G. hough, D.Sc.	48
Figura 8: The spectrum of crises by Samuel Passow. Fonte. (Carter, p. 2)	52
Figura 9: Abordagem integrada.....	57
Figura 10: Estrutura para apoio à decisão no âmbito da abordagem integrada.....	83
Figura 11: Estrutura do Trabalho de Investigação. Fonte Adaptado de Sarmento (2013, p.11).....	Ap. A - 1

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Comparação das entidades do CoPS e do NISP 1	35
Quadro 2: Tipos de crise, órgãos ativos e responsabilidades em situações de crise em Espanha. Fonte: Adaptação do Sistema de seguridade Nacional à nova estrutura	37
Quadro 3: Evolução da Missão de PCE em sede legislativa. Fonte: Legislação Nacional	43
Tabela 1: Análise quantitativa da questão n.º 1	62
Tabela 2: Análise quantitativa da questão n.º 2	63
Tabela 3: Análise quantitativa da questão n.º 3	65
Tabela 4: Análise quantitativa da questão n.º 4	67
Tabela 5: Análise quantitativa da questão n.º 5	68
Tabela 6: Análise quantitativa da questão n.º 6	70
Tabela 7: Análise quantitativa da questão n.º 7	71
Tabela 8 - Codificação alfanumérica e cromática das respostas.	Ap. C - 1

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A Estrutura do Trabalho de Investigação.....	Ap.A-1
Apêndice B Caracterização dos Entrevistados.....	Ap.B-1
Apêndice C Análise das Entrevistas.....	Ap.C-1
Apêndice D Entrevistas.....	Ap.D-1
D.1. Guião de Entrevista Estruturada.....	Ap.D-1-1
D.2.1. Entrevista 1.....	Ap.D.2.1-1
D.2.2. Entrevista 2.....	Ap.D.2.2-1
D.2.3. Entrevista 3.....	Ap.D.2.3-1
D.2.4. Entrevista 4.....	Ap.D.2.4-1
D.2.5. Entrevista 5.....	Ap.D.2.5-1
D.2.6. Entrevista 6.....	Ap.D.2.6-1
D.2.7. Entrevista 7.....	Ap.D.2.7-1
D.2.8. Entrevista 8.....	Ap.D.2.8-1
D.2.9. Entrevista 9.....	Ap.D.2.9-1
D.2.10. Entrevista 10.....	Ap.D.2.10-1

LISTA DE ANEXOS

Anexo A –Glossário.....	An A - xix
Anexo B –Classificação de Crises.....	An B - xix

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

%	P ercentagem
al.^a	Alínea
ANAC	Autoridade Nacional da Aviação Civil
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANN	Autoridade Nacional de Navegação
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
ANS	Autoridade Nacional de Segurança
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
APA	<i>American Psychological Association</i>
AR	Assembleia da República
Art.º	Artigo
CE	Comissão Europeia
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe do Estado –Maior –General das Forças Armadas
CEPC	Civil Emergency Planning Committee
CNCSeg	Centro Nacional de Cibersegurança
CIP	Critical Infrastructure Protection
COBR	<i>Cabinet Office Briefing Rooms</i>
CoPS	<i>Comitato Politico Strategico</i>
CPE	Comissão de Planeamento de Emergência
CNPCE	Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência
CSN	<i>Consejo de Seguridad Nacional</i>
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
CSTO	Comissão Sectorial dos Transportes Oceânicos
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
DL	Decreto-lei
DSN	<i>Departamento de Seguridad Nacional</i>
DAR	Diário da Assembleia da República
DGPDN	Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DGRM	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos

EPAC	Empresa Pública de Abastecimento de Cereais
ECHO	<i>EU Humanitarian Aid and Civil Protection</i>
EEAS	<i>European External Action Service</i>
EMGFA	Estado –Maior –General das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
GCC	Gabinete de Comunicação de Crise
GNS	Gabinete Nacional de Segurança
GPP	Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
HNS	<i>Host Nation Support</i>
IC	Infraestruturas Críticas
ICE	Infraestrutura Crítica Europeia
IDN	Instituto da Defesa Nacional
IMT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
LGD	<i>Lead Government Department</i>
LDN	Lei de Defesa Nacional
LO	Lei Orgânica
LOANPC	Lei Orgânica da Autoridade Nacional de Proteção Civil
MAI	Ministério da Administração Interna
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
MAOTE	Ministério do Ambiente Ordenamento do Território e Energia
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Economia
ME	Ministério da Educação
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MS	Ministério da Saúde
n.º	Número
NCC	<i>National Crises Centre</i>
NCRS	<i>NATO Crises Response System</i>
NCTV	<i>National Coordination for Security and Counterterrorism</i>
NISP	<i>Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione</i>
OCHA	<i>Office for Coordination of Humanitarian Affairs</i>
ONU	Organização das Nações Unidas

OPA	<i>Oil Pollution Act</i>
OTAN	O rganização do T ratado do A tlântico N orte
p.	P ágina
PESC	P olítica E xterna e de S egurança C omum
PCE	P laneamento C ivil de E mergência
PCM	P residência do C onselho de M inistros
PCSD	P olítica C omum de S egurança e D efesa
pp.	P áginas
PIC	P roteção de I nfraestruturas C riticas
RCM	R esolução de C onselho de M inistros
SAGE	S istema de A poio à G estão dos R ecursos P etrolíferos em E mergência
Sr.	S enhor
SIED	S erviço de I nformações E stratégicas de D efesa
SIRP	S istema de I nformações da R epública P ortuguesa
SIS	S erviço de I nformações de S egurança
SNGC	S istema N acional de G estão de C rises
SNPCE	S istema N acional de P laneamento C ivil de E mergência
SPA	S erviço de A lertas P ermanente
SSN	S istema de S eguridad N acional
SSI	S istema de S egurança I nterna
TN	T erritório N acional
TO	T eatro de O perações
UE	U nião E uropeia
UNOCHA	<i>United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs</i>
WWF	<i>World Wildlife Fondation</i>
ZEE	Z ona E conómica E xclusiva

Parte I – Parte Teórica

Capítulo 1- Introdução

1.1. Enquadramento

O presente trabalho é parte integrante do mestrado de Riscos e Proteção Civil, ministrado no Instituto Superior de Educação e Ciências.

O tema deste trabalho, intitulado “Planeamento Civil de Emergência – Abordagem integrada”, tem por finalidade, e como o próprio nome o pressupõe, refletir e propor uma abordagem holística para o Planeamento Civil de Emergência (PCE), concretizada através da apresentação de uma estrutura, da definição do seu posicionamento na pirâmide governativa do Estado, da representatividade das entidades intervenientes nessa estrutura, e do seu conhecimento, conceptual e prático.

Pretende-se com este estudo, verificar se o PCE é um mecanismo que concorre, de forma complementar, para um objetivo comum em situações de crise e de guerra, e qual a estrutura onde deve estar inserido.

Nenhum país, comunidade, ou indivíduo está imune a impactos de desastres (Haddow, Bullock & Coppola, 2011). O Planeamento Civil de Emergência (PCE) teve a sua origem após a I Guerra Mundial numa perspetiva de *Civil Defence*, e visava a proteção de civis dos intensos ataques aéreos, com destaque para as ações relacionadas com a proteção de civis em abrigos e com o apoio sanitário. Após o fim da guerra fria, a proteção civil nasce como uma forma de apoio à população civil devido ao fim da ameaça militar e ao aumento dos desastres tecnológicos e naturais, tais como sismos, inundações, e acidentes na área dos transportes (Blanchard, 1984). Tem por isso evoluído e a proteção da população civil passou a ser vista como uma tarefa importante não só em situações de guerra, mas também em situações de crise e passou a estar orientada, essencialmente, para a resolução de disrupções de ordem social, ou de catástrofes decorrentes de desastres naturais ou tecnológicos, situações que, por ocorrerem de forma inusitada, resultam em cenários com consequências e poder destrutivo imprevisíveis.

O Planeamento Civil de Emergência na OTAN tem as suas raízes no início dos anos 50. A primeira razão para se trabalhar ao nível do PCE na OTAN, foi a necessidade de se desenvolverem planos para mobilização de recursos civis e a necessidade de produzir medidas, na forma de recomendações, aos governos dos Estados-membros para que, em

tempo de paz, cada nação desenvolvesse os seus planos para tempo de guerra e assegurasse recursos civis para apoio ao meios militares. Surge nesta época a necessidade da cooperação civil-militar, uma vez que em situações extremas, como é o caso da guerra, a sociedade civil deve estar preparada para apoiar os militares. Esta é a resiliência de uma sociedade levada ao seu extremo.

A experiência acumulada no âmbito do PCE, em Portugal, teve o seu início em 1984 com a criação do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) e o legado deixado por este conselho, extinto em 2012, permite avaliar, de forma mais precisa, o estado da arte do PCE e contribuir para um desenvolvimento sustentado deste mecanismo. O presente trabalho pretende por isso, clarificar e delimitar o campo de atuação do PCE, e inserir um conceito catalisador que, na nossa perspetiva, tornará os especialistas das diversas áreas relacionadas com o PCE, mais aptos a planear e a propor soluções em situações reais. Este mecanismo visa garantir o apoio à estabilidade e à segurança em zonas de conflito e em Estados frágeis, e encontra-se focado no aumento da capacidade de resiliência de um Estado, através do conceito de “*Integrated Approach*”, conceito desenvolvido na Holanda, mas que partilha o mesmo racional do conceito de “*Capacity Building*” desenvolvido na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Face a situações extremas, poderá ser necessário solicitar apoio internacional, para além dos mecanismos existentes para o efeito.

Com a chegada de um número elevado de organizações e entidades internacionais, a capacidade de acolher e enquadrar todos os recursos deve ser pensada antecipadamente, pelo que achamos pertinente a inclusão neste trabalho da apresentação do conceito de *Host Nation Support* (HNS) desenvolvido pela Noruega.

1.2. Importância e justificação da investigação

De acordo com a legislação em vigor, o PCE é um instrumento no âmbito do planeamento e resposta a situações de crise ou guerra. Encontrando-se este mecanismo implicitamente relacionado com o restabelecimento do bem-estar da sociedade, é necessário que seja desenvolvido de forma sustentada e em cooperação com os diversos sectores da sociedade, tornando-o complementar aos diversos sistemas já existentes. A capacidade de uma sociedade resistir, como um todo, a situações adversas e se regenerar das suas consequências, permite prospetivar uma maior qualidade de vida às populações.

Esta capacidade é potenciada pela sensibilidade que a comunidade, incluindo o sector público e privado tem, relativamente a situações de crise ou de guerra.

Atendendo a que existem áreas transversais e de complementaridade relativamente à Proteção Civil, à Segurança Interna e às Forças Armadas, julga-se ser importante efetuar uma reflexão sobre a possibilidade de criar relações que permitam um planeamento integrado, que considere os diversos cenários possíveis. Um planeamento integrado contribuiria para uma resposta célere em situações de crise ou guerra, tendo em consideração as diversas situações adversas que podem causar disrupção num ou em diversos sectores da sociedade, independentemente do vetor iniciador do acontecimento.

O PCE torna-se mais pertinente, quando falamos de acontecimentos inusitados, que face ao seu poder disruptivo exigem uma resposta integrada e oportuna ao nível Político, situação que aparentemente carece da existência, em permanência, de um Estrutura de Gestão de Crises. No entanto para prepararmos uma sociedade resiliente, deve existir capacidade de conhecimento teórico e prático no seio da comunidade, que só se adquire com base na experiência. É por isso necessário um esforço na formação de especialistas, bem como na sua participação em exercícios e operações, para que o planeamento seja realista.

1.3. Delimitação da abordagem

O PCE tem como objetivo central assegurar o planeamento e articulação das necessidades nacionais sejam elas militares ou não militares, para fazer face a situações de crise ou de guerra. Este planeamento poderá ser desenvolvido numa perspetiva tendencialmente holística, de forma a permitir também a intervenção em catástrofes, quando estas, face à sua dimensão, se configura numa crise. Pretende-se neste trabalho estudar uma abordagem integrada onde todos os atores colaboram ativamente na fase do planeamento, permitindo a construção de cenários que efetivamente espelhem as diversas ocorrências e tendo sempre em atenção que as consequências se centram na disrupção do funcionamento de uma sociedade, causada por uma ocorrência de consequências extremas. Esta integração permitiria criar sinergias ao nível do planeamento e reforçaria a resiliência da sociedade. Assim será abordado o estado da arte do PCE em Portugal, serão apresentados alguns exemplos de PCE existentes Europa, em países considerados de referência nesta matéria, e será clarificado o PCE ao nível nacional e a sua diferenciação de forma a constituir-se como um instrumento complementar às entidades primariamente

responsáveis em situações anômalas¹, catástrofe, crise ou guerra. Interessa realçar que a delimitação do conceito de crise para efeitos de PCE se torna fundamental e permite clarificar o patamar onde este se deve centrar.

1.4. Questão central

Este trabalho tem como principal objetivo propor um modelo de abordagem integrada para o Planeamento Civil de Emergência. De forma a clarificar a importância deste instrumento em situações de crise ou de guerra levantou-se uma questão central.

Tendo em consideração que a identificação do objetivo central é o procedimento *“através do objetivo o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor”* (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 32), levantou-se a seguinte questão central *“Qual o modelo organizacional a desenvolver para o Planeamento Civil de Emergência?”*.

1.5. Questões derivadas

Face à questão central, deduzem-se questões derivadas, cujas respostas apoiam o estudo para que a resposta à questão central esteja sustentada. Conforme Fortin (2009, p. 101), estas questões derivadas da investigação *“decorrem diretamente do objetivo e especificam os aspetos a estudar”*.

No presente trabalho a questão central dividiu-se nas seguintes questões derivadas:

Questão derivada n.º 1: Qual a importância do Planeamento Civil de Emergência no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise?

Questão derivada n.º 2: Que tipologia de cenários deve estar prevista em sede de Planeamento Civil de Emergência?

Questão derivada n.º 3: Como deveremos interpretar a missão do Planeamento Civil de Emergência?

Questão derivada n.º 4: Onde deverá estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE e qual a sua composição?

¹ Situações que não se enquadrem no conceito de catástrofe, crise ou guerra, mas que devido à sua particularidade limitem ou possam condicionar a ação do Estado (ex: Greves sectoriais na área dos transportes ou da energia)

Questão derivada n.º 5: Quais os intervenientes que devem participar no Planeamento Civil de Emergência, de forma a ser possível efetuar um planeamento integrado, permitindo criar sinergias de esforços e complementaridade de atuação?

Questão derivada n.º 6: Que experiências adquirem os especialistas em missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados, quanto à possibilidade de aperfeiçoar as respostas aos cenários no âmbito do Planeamento Civil de Emergência?

1.6. Objetivos do Estudo

Os objetivos definem o que se quer alcançar com o desenvolvimento da investigação e fazem movimentar nas direções que mais concorrem para o resultado final esperado, pois “*o objetivo do estudo indica a principal intenção da investigação, ou seja, corresponde ao produto final que a investigação quer atingir*” (Sousa & Baptista, 2011, p. 26).

Como objetivo geral de estudo, pretende-se demonstrar qual o modelo que permite ao Planeamento Civil de Emergência ser um instrumento apto a fazer face a situações de crise ou de guerra, mesmo que estas ocorrências aconteçam de forma inusitada.

Como objetivos específicos de investigação, foram identificados os seguintes:

- Delimitar o conceito de crise no âmbito do Planeamento Civil de Emergência.
- Identificar os potenciais intervenientes em situações de crise, tendo em consideração potenciais cenários globais que possam ocorrer a nível nacional.
- Avaliar a capacidade de articulação ou coordenação que o Planeamento Civil de Emergência dispõe quando integrado na ANPC ou no patamar político.
- Definir as situações em que o Planeamento Civil de Emergência deve colaborar como instrumento de complementaridade (*i.e.* apenas em situações de crise ou de guerra, ou noutras situações que se configurem como as situações anteriormente descritas).
- Refletir sobre a importância da participação dos especialistas em missões reais.

Esta investigação tem como finalidade, identificar e compreender qual o modelo, que, através de um planeamento integrado, melhor permita uma interação permanente entre todas as entidades que potencialmente possam estar relacionadas com o PCE, para contribuir para uma sociedade mais resiliente em situações de crise ou de guerra.

1.7. Hipóteses de investigação

As hipóteses de investigação são possibilidades que podem ou não ser confirmadas durante a investigação, mas que servem de ponto de partida e orientação do estudo para responder à questão central.

Perante as questões de investigação anteriormente levantadas e face aos objetivos pretendidos, formularam-se as seguintes hipóteses:

Hipótese n.º 1: Face à indefinição do conceito de crise e à vastidão de situações que a palavra pode abranger, interessa refletir sobre uma definição para a crise no âmbito do Planeamento Civil de Emergência, para que seja possível enquadrar o processo de planeamento. Sendo o PCE um instrumento complementar aos mecanismos existentes para intervir em situações de crise ou guerra, a situação de crise para efeitos de PCE, só se configura quando afetar a capacidade governativa do estado.

Hipótese n.º 2: De acordo com a legislação em vigor², existem um conjunto de áreas que se relacionam com a ANPC em matéria de PCE³. As três grandes organizações que têm uma importância fundamental no PCE, e para quem, de forma complementar, o PCE terá que planear o seu apoio, são, as Forças Armadas, o Sistema de Segurança Interna⁴ (SSI) e a Autoridade Nacional de Proteção Civil. Para efeitos de estudo, a ANPC é uma organização que se diferencia do SSI, embora a Lei de Segurança Interna (LSI) preveja que “*em situações extremas, o Secretário-geral de Segurança Interna possa ter Comando Operacional ao nível do Sistema Integrado Operações e Socorro (SIOPS), através dos seus dirigentes máximos*” [Artº 19º (Competências de Comando Operacional do Secretário-geral de Segurança Interna) constantes na Lei de Segurança Interna. Inserir artigo da Lei nº 53/2008 de 29 de agosto.

Hipótese n.º 3: A capacidade de coordenar a integração do planeamento em situações e normalidade, e a articulação de entidades setoriais em situações de crise ou de guerra só é possível na ANPC se houver legislação que lhe atribua competência de coordenação interministerial para efeitos de PCE, caso contrário a estrutura responsável

² Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio.

³ As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço.

⁴ O SSI será tratado neste trabalho como uma entidade agregadora e com “poderes no planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes forças e serviços de segurança” de acordo com o prescrito no parágrafo 2 do Artº 19º da Lei de Segurança Interna (Lei nº53/2008 de 29 de agosto).

pelo PCE deve estar num patamar político, que permita essa coordenação interministerial de forma natural.

Hipótese n.º 4: O PCE deve colaborar como instrumento de complementaridade em todas as situações que se configurem como as situações de crise ou de guerra, de forma a permitir uma maior experiência prática na agilização de procedimentos, em particular para fazer face a situação de catástrofe que acontecem de forma inusitada.

Hipótese n.º 5: A importância da participação dos especialistas em missões reais é determinante no melhoramento dos cenários e nos correspondentes planos de contingência.

1.8. Metodologia

A realização deste trabalho segue as normas de orientação para a redação do Trabalho de Investigação aplicadas no Instituto Superior de Educação e Ciências, complementadas com o manual Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses (Sarmento, 2013).

Segundo Sarmento (2013, p. 4), “a palavra método tem a sua origem no grego e significa caminho para chegar a um fim”. Importa ainda referir que o método deve descrever o estudo realizado.

A investigação iniciou-se com uma fase exploratória para clarificar o estado da arte nesta área. Considerando a diversidade de informação existente procedeu-se à sua delimitação, procurando-se centrar a pesquisa em registos bibliográficos, legislação e sítios da *Internet* relacionados com PCE. A análise da bibliografia identificada permitiu a obtenção da informação que sustenta o trabalho.

Na parte prática, realizaram-se entrevistas a dez personalidades relacionadas com as entidades primariamente responsáveis pela resposta em situações de crise ou guerra, e necessitam da contribuição do PCE para colmatar lacunas identificadas.

No tratamento dos dados utilizou-se a análise qualitativa para retirar conclusões e fundamentar a parte prática respeitante à delimitação, complementaridade e consequente definição de um possível modelo para o PCE.

1.9. Enunciado da estrutura do trabalho

O presente trabalho de investigação foi elaborado de acordo com as normas da *American Psychological Association* (APA, 6ª edição).

Esta investigação, quanto à sua estrutura⁵, está dividida em duas grandes partes. A parte teórica e a parte prática.

A parte teórica engloba uma Introdução, a Revisão de Literatura e a Análise Crítica.

A parte prática está subdividida em Metodologia, Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados, e, por último, as Conclusões e Recomendações. Para além destes capítulos o trabalho ainda apresenta a bibliografia e os apêndices.

⁵ Consultar Apêndice A.

Capítulo 2 - Revisão de Literatura

2.1. Introdução

Este capítulo constitui-se como o suporte teórico que permite a compreensão dos fundamentos deste trabalho. É importante referir que o Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC)⁶ agora extinto, embora não sendo de caráter permanente, apoiava-se em estruturas permanentes tais como o CNPCE como Grupo de Apoio e nas Entidades de Execução.

No quadro da ação governativa este Grupo apoiava o Primeiro-Ministro no processo de tomada de decisão tendo o necessário poder institucional para coordenação interministerial. Com a extinção do CNPCE e a atribuição das suas tarefas à ANPC, verifica-se a necessidade de apresentar o estado da arte do PCE ao nível nacional, incluindo o enquadramento legal e conceptual existente.

Abordaremos de uma forma genérica a relação do PCE com as principais organizações internacionais, OTAN, UE e ONU, embora o PCE seja de responsabilidade estritamente nacional. Serão apresentados alguns modelos existentes na Europa, que têm um mecanismo associado ao PCE, de forma a verificar com se organizam estes sistemas, o que poderá contribuir para a sustentação de um possível modelo nacional, que evidentemente terá características próprias.

Por fim tentaremos também estabelecer algum relacionamento com o conceito de *Integrated Approach* desenvolvido na Holanda, e a forma como poderá contribuir para a segurança e estabilidade em estados frágeis e em zonas de conflito, e paralelamente contribuir para a resiliência nacional.

Constituirá também parte integrante deste capítulo o legado deixado pelo CNPCE e que se consubstancia nas revistas publicadas ao longo dos vinte e oito anos da sua existência⁷, e que versam uma vasta área de conhecimento que só não deve ser esquecido, como enriquece as novas abordagens ao nível do PCE, nomeadamente quando interpretados os diversos artigos que foram elaborados pelas Comissões de Planeamento de Emergência (PCE).

⁶ Decreto-Lei nº 173/2004 de 21 de julho

⁷ O CNPCE foi criado em 1984 e extinto em 2012

2.2. Evolução e Estado da arte do Planeamento Civil de Emergência e das entidades potencialmente associadas a este conceito

Com a extinção do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) através do Decreto -Lei n.º 126 -A/2011⁸, de 29 de dezembro, com a seguinte redação *“No âmbito do Compromisso Eficiência, o XIX Governo Constitucional determinou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), (...) Importava decididamente repensar e reorganizar a estrutura do Estado, no sentido de lhe dar uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que deverá assegurar, eliminando redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento. (...)”* extingue-se o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE), através da integração das suas missões e atribuições na ANPC e o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE) uma vez que o CNPCE era a componente fundamental de aglutinação das diversas entidades⁹. Esta extinção denota que o Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC)¹⁰ e o SNPCE, na ótica da gestão de crises, se constituíam como redundâncias de estruturas já existentes.

Com a integração na ANPC do PCE houve necessidade de regulamentar esta nova competência tendo sido publicado o Decreto-Lei n.º 73/2012 de 26 de março¹¹ (p. 1437) que visa *“(...)proceder à definição das normas de funcionamento das entidades que sucedem nas atribuições e competências das comissões de planeamento de emergência, na parte relativa ao planeamento civil de emergência.(...)”* Este decreto lei revogava assim o Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março, aprovando a Orgânica da ANPC, (idem, p. 1437) *“fixando as suas atribuições em matéria de planeamento civil de emergência”*. É importante salientar que no seu artigo 2º, alínea f) apresenta indicações muito claras acerca dos fins a que se destinava o PCE (idem, p 1437) *“Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”* Esta missão para o PCE, era clara, no entanto abrangia situações que são claramente proteção civil, nomeadamente o acidente grave. Já a catástrofe, embora seja uma área também mais relacionada com a Proteção Civil, se for de

⁸ Publicado em Diário da República, 1.ª série — N.º 249 — 29 de Dezembro de 2011p. 5516-(2)

⁹ Constituído pelo CNPCE e CPE (Decreto-Lei n.º 153/91 de 23 de abril)

¹⁰ Criado através do DL n.º 173/2004 de 21 de julho

¹¹ Diário da República, 1.ª série — N.º 61 — 26 de março de 2012

grandes dimensões pode configura-se em crise e o PCE já poderá participar no apoio à ANPC. Interessa salientar neste DL que a frase “*continuidade da ação governativa*” é muito esclarecedora na delimitação da missão do PCE.

No entanto o Decreto-Lei n.º 73/2012 de 26 março foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio¹² tendo em consideração os seguintes argumentos (p. 3199):

Importa, assim, dotar a ANPC de uma estrutura orgânica mais flexível, menos burocrática e com processos de decisão mais expeditos, libertando recursos que podem ser alocados às diversas áreas de atuação da ANPC, permitindo uma resposta aos desafios diários e assegurando uma gestão mais eficiente de acidentes graves e catástrofes, tendo em vista a prevenção dos mesmos.

Mantendo-se a mesma missão e atribuições no âmbito do PCE. Em 2014 surge a primeira alteração (Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro)¹³ ao Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, onde, relativamente ao PCE torna a sua missão de mais difícil interpretação. Esta alteração é publica em (p.5615) “(...)Assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, a situações de crise ou guerra; (...)”. Assim a missão do PCE passa a ser “apenas”, de forma explícita, para fazer face a situações de crise ou guerra, o que, de alguma forma, poderá limitar a perceção de que poderá não existir a necessidade de existência de uma estrutura permanente, podendo ser criada *ad-hoc*, tal como existe para o Plano Regresso, no qual apenas foi constituída uma comissão executiva¹⁴. Esta situação poderá não ser válida caso a crise seja decorrente de uma catástrofe natural ou tecnológica, uma vez que ocorrem inesperadamente.

Em 2015 é publicado em Diário da República, 2.ª série, N.º 31, de 13 de fevereiro de 2015, o despacho n.º 1553/2015, onde, no âmbito da estrutura flexível da ANPC é criada a Divisão de Planeamento Civil de Emergência, na dependência da Direção Nacional de Planeamento de Emergência, com as seguintes tarefas (p. 4128):

1 — A atividade da Divisão de Planeamento Civil de Emergência (DPCE) tem por objetivo a gestão do planeamento civil de emergência em situações de crise ou guerra, competindo -lhe, nesse âmbito e nos termos do artigo 12.º do Decreto -Lei

¹² Diário da República, 1.ª série — N.º 105 — 31 de maio de 2013

¹³ Diário da República, 1.ª série — N.º 211 — 31 de outubro de 2014

¹⁴ “O Plano Regresso constitui um instrumento onde se define a estrutura e os procedimentos que visam criar condições para que os cidadãos nacionais, radicados em países estrangeiros onde ocorram situações anómalas, possam regressar e ser inseridos na sociedade, de forma rápida, segura e organizada e com o mínimo de perturbação para a vida nacional” (PROCIV, 2012, 51, 5)

n.º 73/2013, de 31 de maio, alterado e republicado pelo Decreto -Lei n.º 163/2014, de 31 de outubro:

- a) Assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, a situações de crise ou guerra;
- b) Contribuir para a definição da política nacional de planeamento civil de emergência em articulação com serviços públicos ou privados que desempenham missões relacionadas com esta atividade;
- c) Elaborar diretrizes gerais para o planeamento civil de emergência com vista à satisfação das necessidades civis e militares;
- d) Apreciar os planos, no âmbito do planeamento civil de emergência, submetidos pelos serviços públicos competentes para o efeito, bem como por outras entidades;
- e) Identificar os serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência;
- f) Assegurar a execução das diretrizes e dos planos aprovados pelo Governo, requerendo as informações que se julguem necessárias;
- g) Obter a colaboração dos serviços competentes, públicos ou privados, ou de especialistas, na elaboração de estudos e informações;
- h) Promover o esclarecimento das populações acerca das matérias relacionadas com o planeamento civil de emergência;
- i) Fazer propostas para adequar a legislação por forma a responder a necessidades nacionais e aos compromissos assumidos no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN);

2 — Em matéria de planeamento civil de emergência, a nível OTAN, compete ainda à DPCE:

- a) Acompanhar os trabalhos do Comité de Planeamento Civil de Emergência (CEPC), designadamente:
 - i) Apreciar os documentos e informações mais relevantes apresentados no CEPC;
 - ii) Definir a delegação nacional e assegurar a presença nas reuniões plenárias do CEPC.
- b) Cometer a realização de estudos aos serviços públicos competentes para o efeito;
- c) Fixar as normas de identificação e de preparação dos representantes e técnicos nacionais designados para as agências civis da OTAN."

Na sequência da legislação exposta até agora, constata-se que o PCE nasce com a edificação de uma estrutura, o CNPCE, que com as Comissões de Planeamento de Emergência funcionam dentro de um sistema, o Sistema Nacional de Planeamento de Emergência (SNPE)¹⁵, configurando-se como um gabinete apoio ao gabinete de crise. O SNPE por sua vez faz parte de outro sistema, o Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC)¹⁶ que é levantado em situações de crise. Este sistema permite agilizar decisões interministeriais e a tomada de decisões sustentadas em tempo oportuno. A extinção e integração consideram-se uma reversão na capacidade de resiliência nacional.

Importa fazer referência à legislação enquadrante do PCE, onde Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada através da Lei Constitucional n.º 1/2005 (sétima revisão constitucional)¹⁷, se constitui como referência para toda a legislação a jusante, e que encontra no seu artigo 19º alguma flexibilidade para uma possível cooperação de todos os sectores da sociedade, ao nível dos estados de exceção (p. 4642)" (*Suspensão do exercício de direitos*) - 2. *O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.*". Os estados de exceção surgem regulamentados pela Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro que sofreu alteração através da publicação da Lei Orgânica n.º 1/2012 de 11 de maio, mas que relativamente ao PCE não tem mais particularidades ao que é referido na Lei Constitucional anteriormente referida. Também no artigo 275º, a CRP refere (p. 4682) “ (...) *As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil. Em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (...)*”. O que implicitamente traduz uma cooperação ao nível interno no apoio a diferentes entidades nacionais.

Por sua vez a Lei de Defesa Nacional aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho, sofre a sua primeira alteração através da Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto¹⁸. Esta Lei Orgânica refere explicitamente orientações em matéria de PCE, designadamente no artigo 13º - Primeiro -Ministro (p. 4551) “: 2 - *Sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete ao Primeiro -Ministro, em matéria de defesa nacional: a) Dirigir a atividade interministerial de*

¹⁵ Decreto-lei nº 153/91 de 23 de abril

¹⁶ Decreto-Lei nº 173/2004 de 21 de julho

¹⁷ Diário da República- I Série -A, nº 155 de 12 de agosto de 2005

¹⁸ Diário da República, 1.ª série — N.º 166 — 29 de agosto de 2014

execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas, incluindo a definição da política nacional de planeamento civil de emergência.”, no artigo 14º - Ministro da Defesa Nacional (p. 4552) “4 - O Ministro da Defesa Nacional coordena o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência.”. Este artigo não é coerente com a legislação em vigor uma vez que o CPNPCE Conselho já tinha sido extinto. No artigo 15º - Competências dos outros ministros, é também referenciada a necessidade de cada ministério se preparar na sua área de conhecimento a fim de colaborar em matéria de PCE.

No âmbito da Lei Orgânica nº 5/2014, de 29 de agosto (p. 4552) “1- Em coordenação com o Ministro da Defesa Nacional, todos os outros ministros asseguram a execução de componentes não militares da política de defesa nacional que se insiram no âmbito das atribuições dos respetivos ministérios.

2- Compete, em especial, a cada ministro:

- a) Preparar a adaptação dos seus serviços para o estado de guerra, o estado de sítio e o estado de emergência;*
- b) Dirigir a ação dos seus serviços na mobilização e requisição, no planeamento civil de emergência e na proteção civil.”*

Este artigo é assim a ponte de ligação entre a ANPC e os Ministérios onde estão inseridas as diversas Direções-Gerais, representantes das seguintes entidades sectoriais:

- Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral do Ministério da Agricultura e do Mar (MAM);
- Direção-Geral de Recursos Marítimos do MAM;
- Agência Portuguesa do Ambiente do Ministério do Ambiente Ordenamento do Território e Energia (MAOTE);
- Direção-Geral de Energia e Geologia do MAOTE;
- Instituto Nacional de Emergência Médica do Ministério da Saúde;
- Fundação para a Ciência e a Tecnologia do Ministério da Educação;
- Direção-Geral das Atividades Económicas do Ministério da Economia (ME);
- Autoridade Nacional de Aviação Civil do ME;
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes do ME;
- Autoridade Nacional de Comunicações do ME.

A estas entidades através dos diversos Decretos Regulamentares são atribuídas tarefas no quadro do SNPCE que já não existe. No entanto é possível manter a ligação, uma vez que foram criadas estruturas com missões e atribuições semelhantes, isto é, a ANPC recebeu as

responsabilidades do CNPCE e as entidades setoriais acima referidas receberam as atribuições das CPE.

Importa ainda salientar na LDN as competências do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) uma vez que em caso de guerra tem um papel de charneira na condução da guerra, como é referido no art.º 43 desta Lei Orgânica nº 5 de 2014.

Também na lei orgânica do MDN, publicada no Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro, é referido relativamente à Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) que:

A DGPDN passa a assumir responsabilidades na adoção de metodologias que assegurem a integração, a partilha de informação e a responsabilização das entidades que têm a seu cargo a implementação das diferentes linhas de ação através de estratégias setoriais específicas do CEDN, bem como de coordenação das componentes não militares da defesa nacional em situações de crise e ou emergência.

Esta situação revela que, em situações de emergência ou de crise, a DGPDN poderá também ser uma entidade coordenadora das componentes não militares da Defesa Nacional, o que denota aqui alguma duplicação de responsabilidades, uma vez que não é explícita a coordenação que deve existir com a ANPC, em matéria de PCE.

Na sequência da responsabilidade atribuída aos diversos Ministérios no âmbito do PCE cada Ministério tem legislação própria:

O Ministério da Economia através do Decreto-Lei n.º 11/2014 de 22 de janeiro tutela as seguintes Direções Gerais:

A Direção-Geral das Atividades Económicas assegura o planeamento do aprovisionamento e a gestão das matérias -primas e dos recursos industriais em situação de crise e de guerra e apoiar o Governo em matéria de planeamento civil de emergência, no quadro definido pelo Decreto -Lei n.º 73/2012, de 26 de março;

O Instituto Nacional de Aviação Civil, agora Autoridade Nacional de Aviação Civil assegura o planeamento da utilização da aviação civil em situação de crise e de guerra e apoiam o Governo em matéria de PCE, no quadro definido pelo Decreto -Lei n.º 73/2012, de 26 de março;

O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. que:

- a) Em matéria de mobilidade e transportes terrestres assegura o planeamento da utilização dos transportes terrestres e fluviais em situação de crise e de guerra e apoia o Governo em matéria de planeamento civil de emergência, no quadro definido pelo Decreto -Lei n.º 73/2012, de 26 de março;
- b) Em matéria relativa ao sector dos portos comerciais e transportes marítimos contribui para a definição e atualização das políticas de planeamento civil de emergência, na área do transporte marítimo;

A ANACOM que também faz parte deste Ministério, mas neste caso não lhe é atribuída responsabilidade específica, mas é referido que a extinção, por fusão, da Comissão de Planeamento de Emergência das Comunicações, e a consequente integração das suas atribuições e competências no ICP — Autoridade Nacional de Comunicações deve ocorrer no prazo de 60 dias, a contar da data da entrada em vigor do presente decreto -lei.

O Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território através do Decreto-Lei n.º 7/2012 de 17 de janeiro refere a extinção das Comissões de Planeamento de Emergência e a sua integração em Direções-Gerais:

A Comissão de Planeamento de Emergência da Agricultura, sendo as suas atribuições integradas no Gabinete de Planeamento e Políticas;

A Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente, sendo as suas atribuições integradas na Agência Portuguesa do Ambiente, I. P;

A Comissão de Planeamento de Emergência de Transporte Marítimo, sendo as suas atribuições integradas na Direção -Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos.

O Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia através do Decreto-Lei n.º 17/2014 de 4 de fevereiro tutela a Direção-Geral de Energia e Geologia que prossegue, designadamente, as atribuições de assegurar o planeamento do aprovisionamento, produção e utilização dos recursos energéticos, designadamente em situação de crise e de guerra, e apoiar o Governo na tomada de decisões em matéria de planeamento civil de emergência, no quadro definido pelo Decreto-Lei n.º 73/2012, de 26 de março.

O Ministério da Saúde através do Decreto-Lei n.º 124/2011 de 29 de Dezembro tutela o Instituto Nacional de Emergência Médica, tendo como atribuições: colaborar no planeamento civil de emergência de âmbito nacional, participar na rede nacional de telecomunicações de emergência e colaborar na elaboração e operacionalização de planos específicos de emergência e ou catástrofe.

Já a DGS tem as atribuições de coordenar a gestão das crises alimentares em situação de risco grave para a saúde humana que não possa ser assegurada através da atuação isolada das autoridades competentes para o controlo oficial na área alimentar, bem como colaborar, no âmbito do planeamento de emergências de saúde, com o Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P., nos termos da Lei n.º 81/2009, de 21 de Agosto¹⁹.

Através do Decreto-Lei n.º 69/2014 de 9 de maio²⁰ que efetua a segunda alteração à Lei Orgânica do GNS (Decreto Lei n.º 3/2012, de 16 de Janeiro) é cometido ao GNS, entidade que dependendo da Autoridade Nacional de Segurança (ANS), exerce em exclusivo, a proteção e a salvaguarda da informação classificada. No âmbito do GNS funciona o Centro Nacional de Cibersegurança (CNCSeg), que de acordo com a legislação referida:

Tem por missão contribuir para que o país use o ciberespaço de uma forma livre, confiável e segura, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as autoridades competentes, bem como da implementação das medidas e instrumentos necessários à antecipação, à deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques, ponham em causa o funcionamento das infraestruturas críticas e os interesses nacionais.

No âmbito do PCE o CNCSeg propõem-se "*assegurar o planeamento da utilização do ciberespaço em situação de crise e de guerra no âmbito do planeamento civil de emergência, no quadro definido pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio;*".

O CNCSeg é, no contexto atual, uma estrutura que tem uma importância acrescida, uma vez que, devido à dependência da sociedade na utilização da internet, tanto para lazer como para trabalho, criou inúmeras vulnerabilidades na utilização do ciberespaço que é aproveitado por intrusos para, através de ataques às redes, criando disrupções que podem

¹⁹ Institui um sistema de vigilância em saúde pública, que identifica situações de risco, recolhe, actualiza, analisa e divulga os dados relativos a doenças transmissíveis e outros riscos em saúde pública, bem como prepara planos de contingência face a situações de emergência ou tão graves como de calamidade pública.

²⁰ Diário da República, 1.ª série — N.º 89 — 9 de maio de 2014

afetar seriamente diversos setores da sociedade, através dum efeito dominó como é referido no caderno nº2 do Instituto de Defesa Nacional (IDN). É por este motivo uma entidade setorial relevante no âmbito do PCE. Neste âmbito foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015 que define a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço. Esta Estratégia, "funda-se no compromisso de aprofundar a segurança das redes e da informação, como forma de garantir a proteção e defesa das infraestruturas críticas e dos serviços vitais de informação, e potenciar uma utilização livre, segura e eficiente do ciberespaço por parte de todos os cidadãos, das empresas e das entidades públicas e privadas". Para desenvolver o potencial estratégico da Cibersegurança, foram desenvolvias linhas de ação denominadas Eixos de Intervenção.

No âmbito deste trabalho interessa apresentar o Eixo de intervenção 1, que se refere à Estrutura de segurança do ciberespaço e neste Eixo interessa realçar a necessidade que o CNCSEg sentiu:

Estabelecer um gabinete para gestão de crises no ciberespaço para:

- a) A resposta a ciberincidentes de grande impacto requer instrumentos específicos e especializados. É essencial operacionalizar um gabinete de gestão de crises no ciberespaço, que se insira numa abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos num efetivo sistema nacional de gestão de crises e que integre atores relevantes neste domínio;
- b) Devem ser organizados e realizados exercícios nacionais de gestão de crises no ciberespaço, que permitam avaliar o grau de preparação e a maturidade das diversas entidades para lidar com incidentes de grande dimensão, potenciando as sinergias decorrentes da integração, sempre que possível, com outros exercícios neste âmbito, organizados e conduzidos a nível nacional.",

Denota que o Conselho de Ministros está consciente que não existe nenhum órgão que permita efetuar a gestão de crises, caso contrário não o teria mencionado nesta resolução.

No âmbito do PCE cabe ainda a responsabilidade de todas as entidades setoriais assegurarem, a nível externo, a representação nacional nos grupos de trabalho correspondentes do Comité de Planeamento Civil de Emergência da OTAN, em articulação com os serviços competentes do Ministério da Defesa Nacional.

Também o Conceito Estratégico de Defesa Nacional resultante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, publicado no Diário da República, 1.ª série — N.º 67 — 5 de abril de 2013 refere que (p.1992)

Os cenários de atuação onde se concretizam as missões de resposta a crises internacionais ou conflitos armados, no âmbito dos compromissos assumidos nomeadamente com a OTAN e a UE; Apoio à paz e de auxílio humanitário, de acordo com a política externa do Estado e da salvaguarda dos interesses nacionais; Cooperação técnico-militar; Interesse público, associadas ao desenvolvimento sustentado, ao bem-estar da população, ao apoio à proteção civil e aos compromissos internacionais assumidos neste domínio; Cooperação com as forças e serviços de segurança no combate a ameaças transnacionais, dão ênfase à necessidade das Forças Armadas portuguesas disporem, prioritariamente, de capacidade de projetar forças para participar em missões no quadro da segurança cooperativa ou num quadro autónomo – para proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro, em áreas de crise ou conflito –, de vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional, e de resposta a emergências complexas, designadamente em situações de catástrofe ou calamidade.

Implicitamente relaciona uma tipologia de missões que poderão implicar a necessidade de articulação ao nível do PCE.

No que se respeita à Lei de Segurança Interna (LSI), na Lei nº53/2008 de 29 de agosto²¹, é referido que compete ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (p. 6137):

- d) Garantir a coordenação entre as forças e os serviços de segurança e os serviços de emergência médica, segurança rodoviária e transporte e segurança ambiental, no âmbito da definição e execução de planos de segurança e gestão de crises;
- e) Garantir a articulação entre o Sistema de Segurança Interna e o planeamento civil de emergência.

A LSI, refere que, os órgãos que compõem o Sistema de Segurança Interna (SSI), são o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), o Secretário-Geral e o Gabinete

²¹ Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 29 de Agosto de 2008

Coordenador de Segurança (GCS). Tanto o CSSI e o GCS são órgãos multidisciplinares, mas não permanentes. Interessa salientar que em permanência apenas se encontra o secretariado do Secretário-Geral do SSI, *"que dispõe de uma sala de situação para acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna"*.

A lei de Bases da Proteção Civil, Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, foi alterada pela Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto²². Nesta nova redação apenas no Artigo 59.º - Proteção civil em estado de exceção ou de guerra, se encontra previsto alguma potencial colaboração implícita com o PCE, (p.5326) *"1 — Em estado de guerra, de sítio ou de emergência, as atividades de proteção civil e o funcionamento do sistema instituído pelo artigo 48.º subordinam -se ao disposto na Lei de Defesa Nacional e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência."*

Para além dos agentes de proteção civil enunciados no Artº 46, existem ainda no Artigo 46.º - A Entidades com dever de cooperação, no âmbito das operações de socorro que:

Impende especial dever de cooperação sobre as seguintes entidades:

- Serviço responsável pela prestação de perícias médico -legais e forenses;
- Serviços de segurança social;
- Instituições particulares de solidariedade social e outras com fins de socorro e de solidariedade;
- Serviços de segurança e socorro privativos das empresas públicas e privadas, dos portos e aeroportos.
- Instituições imprescindíveis às operações de proteção e socorro, emergência e assistência, designadamente, dos setores das florestas, conservação da natureza, indústria e energia, transportes, comunicações, recursos hídricos e ambiente, mar e atmosfera.

Analisando a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho, que foi alterada através da Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de Setembro, publicada no Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 1 de setembro de 2014 verifica-se que apenas no Artigo 9.º - Organização do Estado-Maior-General das Forças Armadas, se vislumbra alguma oportunidade de colaboração entre as Forças Armadas e o PCE, (p. 4605) ao estabelecer-se:

²² Diário da República, 1.ª série — N.º 149 — 3 de agosto de 2015

3 - O comando conjunto para as operações militares assegura o exercício do comando operacional das forças e meios da componente operacional do sistema de forças, pelo Chefe do Estado -Maior -General das Forças Armadas, em todo o tipo de situações e para as missões das Forças Armadas, com exceção das reguladas por legislação própria e atribuídas aos ramos, bem como a ligação com as forças e serviços de segurança e outros organismos do Estado relacionados com a segurança e defesa e a proteção civil, no âmbito das suas atribuições.

Antes de terminar o enquadramento legislativo interessa apresentar algumas particularidades da Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) (Decreto-Lei n.º 126-A/2011 de 29 de Dezembro), uma vez que este órgão do governo é um elemento central na orientação deste trabalho, e tem como objetivo efetuar a coordenação interministerial dos diversos departamentos governamentais, isto é, é um facilitador para quebrar eventuais barreiras que existam quando se trata da salvaguarda do manter ou de restabelecer o normal funcionamento dos diversos sectores da sociedade. Senão vejamos. Dependentes da PCM estão um conjunto de entidades (trinta e sete) que, por sua vez, dependem do Ministro da Presidência. Destas, as que contribuem decisivamente, para um planeamento global no âmbito da gestão de crises, são o Gabinete Nacional de Segurança e a Secretaria-Geral que recentemente recebeu algumas responsabilidade face à extinção do Gabinete para os Meios de Comunicação Social. Funcionam ainda no âmbito da PCM, o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança.

Foram referidas um conjunto de entidades que para além de muitas outras dependem da PCM, o que poderá dificultar a ação da PCM em situações de crise.

2.3. As principais organizações internacionais (OTAN, UE e ONU), na perspetiva de enriquecimento do PCE

Antes de aflorar um pouco de cada uma das organizações, importa recordar que o PCE é um instrumento de responsabilidade exclusivamente Nacional, que permite articular com a entidade coordenadora da resposta, meios complementares não militares, públicos e privados em situações de crise ou guerra. Não nos podemos esquecer que, dependendo da previsibilidade da ocorrência ou da própria ocorrência ter acontecido de forma inusitada, existem meios de resposta imediata, que, de acordo com a sua missão estão prontos em

permanência para efetuar a resposta de forma imediata. As entidades às quais cabe a resposta primária, dispõem de mecanismos para solicitar apoio a outras entidades nacionais, bem como para solicitar ajuda internacional.

É a partir do momento em que a capacidade nacional das entidades primariamente responsáveis não é suficiente, que o PCE deve estar apto a articular os meios disponíveis na sociedade para complementar os que estão a ser utilizados.

Assim no âmbito das organizações internacionais interessa salientar os mecanismos que estas dispõem no âmbito de situações de crise, independentemente da sua natureza, de forma a termos a perceção de uma possível ajuda. Interessa ainda salientar que no âmbito do PCE, os especialistas são uma das chaves do sucesso no apoio à decisão, pelo que a sua participação em exercícios e missões reais das organizações de que Portugal faz parte, permitem melhorar o planeamento ao nível do levantamento de cenários e na elaboração dos respetivos planos de contingência. É precisamente este campo que interessa aprofundar com as organizações internacionais no âmbito do PCE.

2.3.1. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Em matéria de PCE é com a OTAN que Portugal tem maior afinidade até porque o conceito de *Civil Emergency Planning*, nasce com esta organização, que o tem vindo a desenvolver de uma forma abrangente através do *Civil Emergency Planning Committee* (CEPC). O objetivo do CEPC é aconselhar o Conselho em matéria de PCE, não se substituindo aos Estados-membros, mas tentando uniformizar procedimentos. Para isso criou os seguintes grupos de planeamento: *Civil protection; Transport (civil aviation, ocean shipping and inland surface); Public Health, Food and Water; Industrial resources and communications*. No âmbito do desenvolvimento dos projetos ao nível dos grupos, o CEPC, através da promoção da ligação entre os especialistas dos estados membros, os especialistas da indústria e dos representantes militares, incentiva o desenvolvimento de conceitos e boas práticas, de forma a serem divulgados pelos estados membros no que respeita às áreas de atividade civil, de forma a potenciar o planeamento e a capacidade de respondados estados membros em caso de necessidade.

No âmbito da resposta a crises, a NATO desenvolveu um manual de Reposta a Crises, *NATO Crises Response System* (NCRS) que atribuiu à Aliança um conjunto alargado de opções e medidas que permitem gerir e responder a um número diferenciado de crises. Este manual foi desenhado de forma a ser um sistema completo e integrado de gestão de crises e

a promover as mesmas práticas entre os aliados, evitando duplicações de responsabilidade e de intervenção desnecessárias face a procedimentos e acordos existentes e, entre outras, a incrementar a interação civil-militar.

2.3.2. União Europeia (UE)

Na União Europeia existem duas perspetivas diferentes no que concerne ao apoio a países em situações de crise, uma vez que existe diferenciação entre o apoio a Estados, frágeis e zonas de conflito e a ajuda humanitária e apoios a situações relacionadas com a proteção civil. Assim, a gestão de crises e a ajuda humanitária estão completamente separadas. Naturalmente são estabelecidas ligações de coordenação entre representantes da comissão *EU Humanitarian Aid and Civil Protection*²³ (ECHO) e do *European External Action Service* (EEAS) no terreno. Também haverá coordenação em Bruxelas mas esta será constituída caso a caso, e só para situações em que exista ou se preveja vir a existir uma missão de gestão civil de crises.

Assim o apoio a Estados, frágeis e zonas de conflito está inserido na Política Comum de Segurança e Defesa, (PCSD) aplicada através do EEAS, enquanto as questões relacionadas com a ajuda humanitária e proteção civil estão inseridas na ECHO

No âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), uma das vertentes da PESC, diz respeito às questões de segurança e de defesa, em que a UE está a desenvolver uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Esta política destina-se a permitir aos países da UE efetuar operações de gestão de crise. É o caso das missões humanitárias e de manutenção e restabelecimento da paz, que podem ser de natureza civil ou militar. Os Estados-Membros põem voluntariamente à disposição da UE algumas das suas forças para a execução dessas operações. Estas ações são sempre coordenadas com a NATO, cujas estruturas de comando são muitas vezes utilizadas para tarefas práticas em missões da UE. Este trabalho é coordenado por uma série de órgãos permanentes da União.

A política de resposta a crises na UE, através do EU Integrated Political Crises Response²⁴ (IPCR), permite-lhe a capacidade de decidir de forma célere, quando se enfrenta emergências complexas que requerem resposta ao nível político. Dispõe de uma capacidade de *Integrated Situational Awareness and Analysis* (ISAA), desenvolvida pela Comissão e pelo EEAS, que apoia o processo de decisão do Conselho e da Presidência.

²³ http://ec.europa.eu/echo/who/about-echo_en

²⁴ EN_INTEGR_POLITICAL_CRISIS_2013web%20(1).pdf

2.3.3. Organização das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas, representa também um papel fundamental no panorama global das crises através das seguintes missões:

- Manter a Paz e a Segurança Internacional
- Promover o Desenvolvimento Sustentável
- Proteger os Direitos Humanos
- Apoiar o Direito Internacional
- O fornecimento de ajuda humanitária

No âmbito do trabalho que está a ser desenvolvido nem todas as áreas de apoio da ONU anteriormente apresentadas são importantes. Assim, relativamente ao PCE, uma vez que o planeamento é fundamental, para este trabalho, a análise a esta organização centrou-se mais na importância do apoio de Portugal à ONU em missões, e no facto desse apoio permitir enviar especialistas nacionais das diversas áreas sectoriais. Tendo em consideração as áreas de apoio da ONU, verifica-se que existe uma grande diversidade de cenários nos quais os nossos especialistas podem colaborar, adquirindo assim experiência internacional em cenários reais.

É O *United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) ²⁵ que faz parte do Secretariado das Nações Unidas e é responsável por reunir os atores que trabalham no campo humanitário, para garantir uma resposta coerente às situações de emergência em que o UNOCHA se centra. Esta organização além de coordenar tem também um papel importantíssimo na área do planeamento.

A missão da OCHA é:

- Mobilizar e coordenar a ação humanitária eficaz e de princípios em parceria com atores nacionais e internacionais, a fim de aliviar o sofrimento humano em desastres e emergências.
- O advogado dos direitos das pessoas necessitadas.
- Promover a preparação e prevenção.
- Facilitar soluções sustentáveis.

2.4. Legado do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência

²⁵ <http://www.unocha.org/about-us/who-we-are>

Não abordar o legado deixado pelo CNPCE constituir-se-ia como uma lacuna na análise a uma possível evolução do PCE e da estrutura que o materializa, até porque o PCE, quando foi criado foi colocado na dependência do Primeiro-Ministro através da Presidência de Conselho de Ministros, o que salvaguardava a capacidade de coordenação interministerial, que é o garante do funcionamento deste mecanismo.

É importante ainda salientar que o presidente do CNPCE era o Ministro da Defesa que à época²⁶, acumulava o lugar de Vice-Primeiro-Ministro. Esta situação revela que o PCE estava muito próximo do topo da pirâmide governativa.

O CNPCE tinha como missão, assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise e de guerra (Mesquita, 2011). Interessa então esclarecer que a área do PCE se encontra diretamente relacionada com a articulação das componentes não militares através das diferentes Comissões de Planeamento de Emergência relacionadas com os sectores estratégicos, de forma a garantir a continuidade governativa, a segurança e bem-estar das populações e o apoio às Forças Armadas. Ou seja desde o seu início o PCE teve sempre uma abordagem holística, uma vez que o seu objetivo primário é manter a continuidade da ação governativa independentemente da tipologia de ocorrência e da entidade que está a coordenar a ocorrência.

As CPE desenvolveram um trabalho muito importante que está consubstanciado nos diversos artigos publicados nas revistas PCE e que serão apresentados de forma muito sucinta neste parágrafo, mas que permitem verificar que as situações apresentadas são pertinentes e atuais. Só assim será possível perceber a importância de existirem áreas da sociedade associadas ao PCE.

2.4.1. Comissão de Planeamento da Agricultura

Falava-se em 1991 da Empresa Pública de Abastecimento de Cereais que referia a preocupação relativamente às reservas de alimentos no caso de uma situação de dificuldade nas reservas e consequentemente abastecimento das populações (Ritta, 1991), sustentando a sua posição com o exemplo da Alemanha que face ao desastre de Chernobyl aprovou a Lei de Provisão de Alimentos.

²⁶ IX Governo Constitucional. Dr Carlos Alberto da Mota Pinto

Também as crises de carácter climatérico eram alvo de preocupação nesta comissão, uma vez que a Comissão acompanhava a evolução da situação de seca através de reuniões periódicas com Diretores Regionais de Agricultura.

Ao nível desta comissão existia também uma permanente preocupação acerca do autoaprovisionamento uma vez que o sector agrícola era o que apresentava a maior dependência (Jónatas, 1998), situação que até foi alvo de um estudo onde foram apresentados modelos de reservas estratégicas de alimentos (Rego & Lemos, 2011). O estudo do mercado alimentar desde a tipologia de matérias-primas, o seu regime de produção (permanente ou sazonal), bem como o seu armazenamento era outra preocupação desta comissão (Cabrita, 2006).

2.4.2. Comissão de Planeamento do Ambiente

Nesta comissão, também as temáticas abordadas são pertinentes, desde o estudo sobre os recursos hídricos nomeadamente relacionados com os riscos naturais (Cheias e Secas), aos riscos de natureza antrópica (Acidentes de poluição) (Rodrigues, Lopes & Brandão, 2002), uma vez que o planeamento da utilização da água de forma sustentável se constitui como um dos maiores desígnios ambientais das sociedades modernas. Nesta comissão a importância do Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território é realçado face às consequências que um mau ordenamento pode trazer. O que revela a necessidade do PCE ter conhecimento nesta matéria (Queirós, 2009).

A reflexão continua sobre a problemática evolução do meio ambiente e as consequências que daí advém são reflexo do artigo publicado na revista da PCE (Rodrigues, 2010) e que, face à sua dimensão se constituem como áreas de extrema importância para o PCE.

2.4.3. Comissão de Planeamento da Energia

A preocupação desta comissão com o planeamento energético de emergência a um nível estratégico, associado ao aprovisionamento a longo prazo (Coucello, 1993) e a segurança de abastecimento por países terceiros são áreas de extrema importância ao nível do PCE. A preocupação como sector energético na área do PCE encontra-se bem patente, salientando o artigo (Sá 1997) que refere que a vulnerabilidade é não só a dependência da importação, mas também a inexistência de alternativas de fornecimento e a incapacidade

de tomar medidas por falta de preparação para uma situação de rutura, nomeadamente em cenários de crise.

A manutenção das infraestruturas de transporte de produtos energéticos constitui-se também como uma preocupação, uma vez que permitem assegurar a integridade e a funcionalidade dos sistemas (Marmota, Marques & Lopes, 2000). O Sistema de Apoio à Gestão dos Recursos Petrolíferos em Contexto de Emergência (SAGE) (Tavares & Sousa, 2003), constitui-se como uma ferramenta muito importante para situações de planeamento e também para situações de crise real, uma vez que permite a obtenção de dados importantes à gestão dos recursos petrolíferos em tempo real.

Pensar a longo prazo pode constituir-se uma atividade dos especialistas, como demonstra o artigo publicado na revista PCE por Santana e Resende (2006), subordinado ao tema “Refletir Energia no Século XXI”.

2.4.4. Comissão de Planeamento do Ciberespaço

A temática relacionada com o Ciberespaço torna-se de tal forma abrangente que é criada esta Comissão, verificando-se que esta componente, face ao aumento no número de pessoas a utilizar a internet, tanto em lazer como em trabalho, se constitui um alvo para potenciais quebras de segurança (Veiga 2002). A ameaça dos Ciberataques, considerando que têm um elevado impacto nas infra-estruturas críticas com a consequente disrupção, impõe ao Estado a necessidade de regulação, de interação e de cooperação nacional, o que implica decisões de nível político numa vertente tipicamente de PCE.

A resposta à emergência no âmbito do Ciberespaço é extremamente importante face à possibilidade de elevado grau de severidade do de um ataque cibernético, pelo que a prevenção através de equipas especializadas para fazer face à ameaça, é uma possível solução, não esquecendo contudo a disrupção física que pode causar nas infra-estruturas críticas com implicações para o Estado e cidadãos. A participação das FFAA no domínio da Ciberdefesa é importante como componente complementar da Cibersegurança, nomeadamente quando se trata de ameaças que colocam em causa a Defesa do Estado (Matias 2011).

2.4.5. Comissão de Planeamento da Saúde

Esta comissão, criada em 1993, visava melhorar a coordenação e a articulação dos serviços civis com os serviços de saúde militares em situações de crise ou guerra, tendo na

sua composição diversos representantes de organismos transversais à Medicina de Emergência e à Medicina de Catástrofe (Ribeiro, 2005),

Esta comissão está permanentemente associada aos possíveis cenários de atuação, por se configurarem principalmente em situações de crise ou de guerra, É de salientar as epidemias recentes como a Gripe das Aves (vírus H5N1) e mais recentemente o Ébola, potenciado pela atual crise migratória para podermos perceber o quanto é importante esta comissão e o PCE.

2.4.6. Comissão de Planeamento das Comunicações

Esta é uma área chave no âmbito do PCE, principalmente em situações de crise ou guerra face à premente necessidade de comunicação e à necessidade de redundância dos sistemas, para satisfação das necessidades vitais correspondentes à atividade governativa. Deve ser tido em consideração no planeamento quais as alternativas válidas para os sistemas mais ameaçados para as diferentes ocorrências. Interessante a abordagem constante de (Nordeste 1992) que entende que a liberalização do sector das comunicações, aliada à total dependência tecnológica, impedem o país de controlar ou pelo menos garantir uma capacidade de intervenção num sector crucial para a sua economia, segurança e defesa. Este assunto é abordado de forma mais exaustiva por (Ferreira 1996) que refere, que a dependência das telecomunicações e a integridade e segurança das redes é fator de preocupação.

A preocupação com as comunicações de emergência, realçada por (Gomes 2005), era de que a capacidade das autoridades para responder a ocorrências que obrigassem à mobilização de recursos afetos às comunicações de emergência estavam, de forma geral, bastante condicionadas ou por desconhecimento legal ou por desconhecimento do que existia no terreno.

2.4.7. Comissão de Planeamento da Indústria

A grande preocupação em 1993 era a dependência energética da indústria e capacidade de aprovisionamento de energia como é referido por (Rodrigues 1993). A indústria, no âmbito do PCE era vista essencialmente como apoio às FFAA. Mesmo em termos de histórico do CNPCE pouco é referido relativamente à Indústria.

2.4.8. Comissão de Planeamento dos Transportes Terrestres

Nesta Comissão seria importante conhecer, com rigor, quais os meios de que o país dispunha, programar a sua mobilização para minimizar o impacto negativo em situações de crise conforme sublinha (Rodrigues 1991). Com efeito, o autor pondera um cenário relativo à falta de combustíveis, considera o transporte ferroviário mais eficaz do ponto de vista energético e considera que este se constitui como a melhor alternativa ao sector rodoviário em situação de crise (Idem).

Existem ainda inúmeros artigos que abordam assuntos diversos na área dos transportes ferroviário e rodoviário que permitem verificar que esta comissão detinha um conhecimento muito vasto sobre a área dos transportes. Não fosse este um sector de extrema importância face à necessidade de apoio logístico em situações de crise.

2.4.9. Comissão de Planeamento dos Transportes Marítimos

No âmbito desta comissão, muito ativa, iniciamos a resenha das suas publicações com um artigo publicado na revista PCE por Bebiano (1991) que realça a função vital da Marinha Mercante para o funcionamento da economia e a necessidade de se apostar numa frota sob bandeira portuguesa. Regista-se num dos artigos da revista PCE a forma como a então Autoridade Nacional de Navegação (ANN) através da constituição de um pequeno núcleo de entidades onde estava a Comissão Sectorial dos Transportes Oceânicos (CSTO) conseguiu efetuar um controlo pleno e permanente dos navios portugueses que frequentaram a zona de conflito durante a 1ª Guerra do Golfo em 1990-1991 (Bebiano, 1992). Este grupo estabeleceu ainda ligação com autoridades marítimas de outros países envolvidos, com as empresas armadoras e sindicatos nacionais.

O transporte marítimo no apoio às regiões autónomas em situações de crise consta também num artigo publicado na revista PCE por (António 1995). Neste artigo, o autor considera este tipo de transporte como uma área muito importante, mesmo em situações de normalidade, face ao elevado fluxo de mercadorias entre o continente e as ilhas e inter-ilhas, situação que assume particular importância em situações de crise. O elevada importância do transporte marítimo leva-nos a pensar na importância da indústria nacional de construção e reparação naval, como é sugerido por (Mateus 2000).

O CNPCE realizou um Seminário subordinado ao tema “O transporte marítimo, uma questão de segurança nacional”, do qual se encontra um resumo na revista PCE (Sequeira, 2001), que defende a crescente importância do transporte marítimo, face à sua

capacidade de transporte e ao meio onde se move não estar sujeito as constrangimentos de tráfego, o que se revela de elevada importância em situações de crise.

2.4.10. Comissão de Planeamento dos Transportes Aéreos

Como é referido no artigo “Transporte Aéreo – A frota Nacional e o Planeamento Civil” da revista PCE (Almeida, 1991), em situações de crise, o meio aéreo é praticamente a última e, muitas vezes, a única alternativa eficaz sempre que a urgência da ação se confronta com as distâncias a vencer e o isolamento das regiões afetadas. Esta constatação é sinónimo que no âmbito do PCE a utilização de meios aéreos, poderá ser decisiva.

Também o controlo do tráfego aéreo face à sua grande particularidade e sensibilidade é assunto amplamente referido no âmbito do PCE, face à necessidade de coordenação entre a componente civil e militar em situações de crise ou guerra como é referido por Silveira (1993).

2.4.11. Última Revista da PCM

Neste capítulo reservado ao legado deixado pelo CNPCE, deve ser referido que na última revista que publicou, além dos inúmeros artigos interessantes, existe um artigo da autoria de (Mascarenhas 2011), que merece ser divulgado de forma mais exaustiva uma vez que propõe um novo caminho para o Planeamento Civil de Emergência, através de uma ideia sustentada. De acordo com o autor, interessa registar alguns aspetos essenciais que permitem perceber a importância do PCE.

Destacam-se nesta publicação a enumeração de atribuições, a continuidade da ação governativa, através da redução de vulnerabilidades e a gestão dos riscos resultantes das ameaças (relacionado com a defesa), perigos (relacionada com a segurança) e incertezas (clara alusão às reservas estratégicas). Também no âmbito do planeamento, as medidas precaucionais relativas às reservas estratégicas e à proteção de infra-estruturas críticas se constituem como medidas a desenvolver, uma vez que permitem aumentar a resiliência dos sectores estratégicos para a segurança e defesa nacional.

Distinguem-se das medidas preventivas uma vez que indicam procedimentos e identificam as entidades que os devem executar em caso de necessidade, face a uma situação que não se encontrava planeada. A articulação com o maior número de entidades e eventualmente com as organizações internacionais, através das entidades sectoriais em colaboração o MNE é decisivo no sucesso do PCE.

2.5. Estruturas de Gestão de Crises existentes na Holanda, Reino Unido Itália e Espanha

A apresentação de estruturas de gestão de crises em diferentes países visa perceber como estes se organizam para fazer face a situações de crise, nomeadamente quanto à estrutura em si, e quanto à manutenção de uma estrutura permanente em situações de normalidade²⁷. A perceção do que se passa exteriormente é importante para perceber se existe possibilidade de desenvolver projetos similares, tendo sempre em consideração a nossa realidade. No fundo, o que se pretende é identificar o nível de abrangência destas estruturas e ter a noção das suas atribuições durante as fases de normalidade e de resposta a uma ocorrência.

A escolha da Holanda, Reino Unido Itália e Espanha, teve como base estruturas existentes, bem definidas no âmbito do planeamento e resposta a crises, independentemente da estrutura organizacional dos países analisados ser substancialmente diferente. A Holanda e o Reino Unido são países com uma capacidade de resiliência reconhecida, com estruturas de gestão de crises substancialmente diferentes, pelo que é interessante a sua apresentação. Além disso são dois Estados-membros da OTAN, e por isso partilham informação no âmbito do *Civil Emergency Planning Committee* (CEPC). A Itália e a Espanha, são países do sul da Europa, também membros da OTAN, e com estruturas que refletem a importância atribuída a ocorrências com consequências extremas. O interesse em analisar diferentes países teve como princípio identificar a estrutura de gestão de crises existente, nomeadamente, se são de carácter permanente ou provisório, isto é, se apenas são ativadas durante os períodos de crise, ou se, mesmo em situações de normalidade mantém a sua estrutura, ou outra de acompanhamento permanente da situação.

2.5.1. Holanda

Na Holanda a estrutura charneira no âmbito da Gestão de Crises é o Centro de Crise Nacional (NCC)²⁸ que, como o *National Manual on Decision-making in Crisis Situations* (p.23) indica está na dependência do *National Coordination for Security and*

²⁷ Apelidada de “cold phase”

²⁸ *National Crises Centre*

Couterterrorism (NCTV)²⁹, que depende do Ministério da Segurança e Justiça, e age como um centro de coordenação interministerial, servindo de ponto de ligação (*hub*) para a troca de informações interministeriais sobre situações de crise.

Organisation chart

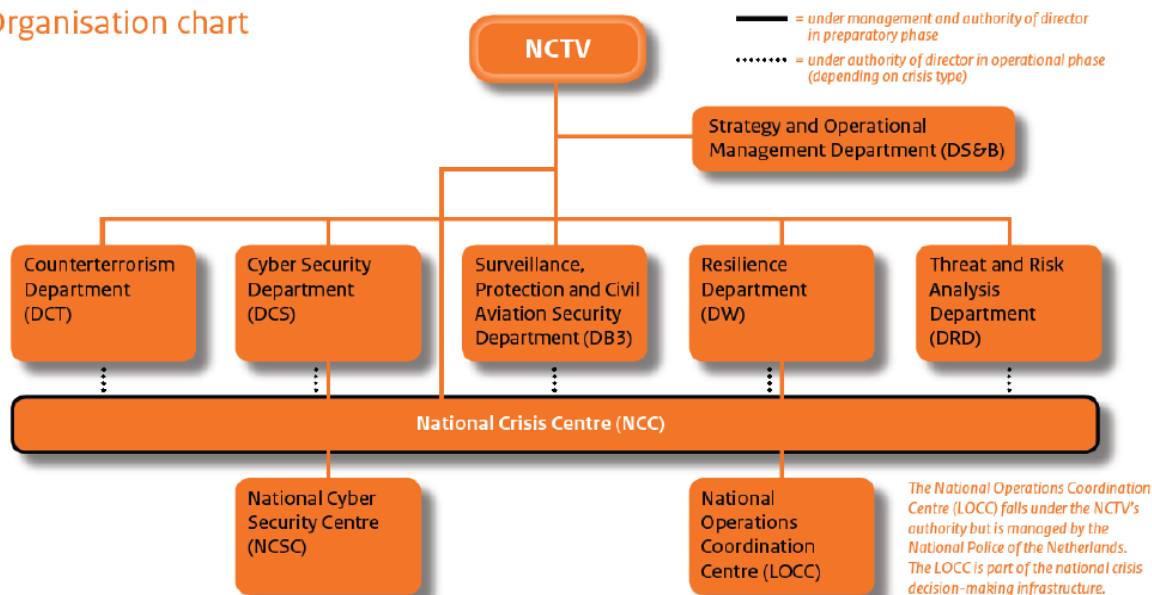


Figura 1: National Coordination for Security and Couterterrorism. Fonte: <https://english.nctv.nl/>



Figura 2: National Crises Centre. Fonte: <https://english.nctv.nl/>

No âmbito da Estratégia de Segurança Nacional holandesa³⁰, foram definidas por um grupo de especialistas do governo e do setor empresarial um conjunto de as ameaças, avaliação do risco e capacidades. As seguintes ameaças identificadas são transversais a

²⁹ O NCTV mantém a Holanda segura, através da identificação de ameaças, reforço da resiliência e proteção dos interesses vitais. O seu objetivo último é prevenir ou minimizar disrupções sociais.

³⁰ <https://www.government.nl/topics/crisis-national-security-and-terrorism/contents/national-security>

todos os sectores da sociedade, uma vez que qualquer uma delas é potencialmente disruptiva:

- Inundações costeiras e fluviais;
- Condições meteorológicas extremas: calor extremo e seca, incêndios, (Neve) tempestades violentas, gelo preto;
- Segurança energética: falhas de energia, falhas de gás e escassez de petróleo;
- Doenças infecciosas: uma pandemia de gripe;
- Polarização e o extremismo: a polarização massa e guetos;
- Avarias no âmbito das Tecnologias de Informação e Comunicações: lacunas na segurança digital;
- Acidentes graves: acidentes nucleares e químicos;
- Infiltração da criminalidade no seio da sociedade: influência criminosa na administração pública e no mercado de ações, e a interferência criminosa no sector empresarial.

O NCC é uma unidade de apoio, que elabora o trabalho preparatório para possibilitar a tomada de decisão interministerial no âmbito da proteção civil e ao nível político em situações de crise. Esta estrutura de caráter permanente constitui-se como um radar de ocorrências com possibilidade de coordenar ou constituir-se como órgão de aconselhamento e apoio em eventos de larga escala.

2.5.2. Reino Unido

“COBRA³¹ discussed the range of contingency plans that the Government has been preparing in the event of a strike” Este é um artigo retirado do sítio do gabinete do Primeiro-Ministro do Reino Unido³² no âmbito do acompanhamento e preparação de medidas de contingência para o governo fazer face a uma greve na área dos combustíveis. No Reino Unido existem três níveis de emergência UK Cabinet Office (2013, p. 8)³³ que requerem o empenhamento do governo central. Apenas nos 2º, e 3º níveis, que correspondem respetivamente a emergências severas e emergências decorrentes de catástrofes são coordenadas pelo *Cabinet Office Briefing Rooms* (COBR).

No Reino Unido antes do envolvimento do COBR existe um *Lead Government Department* (LGD) primariamente responsável por liderar a resposta tendo em

³¹ *Cabinet Office Briefing Room A* - Uma sala de situação no gabinete do Primeiro-Ministro

³² <https://www.gov.uk/government/news/cobra-meeting-on-fuel-contingencies>

³³ Responding to emergencies the UK Central Government Response - Concept of Operations

consideração a tipologia da resposta, isto é podem existir diferentes LGD, e estão identificados de acordo com as diferentes ocorrências. Neste caso, o Reino Unido não dispõe de um gabinete de gestão de crises intergovernamental com carácter permanente.

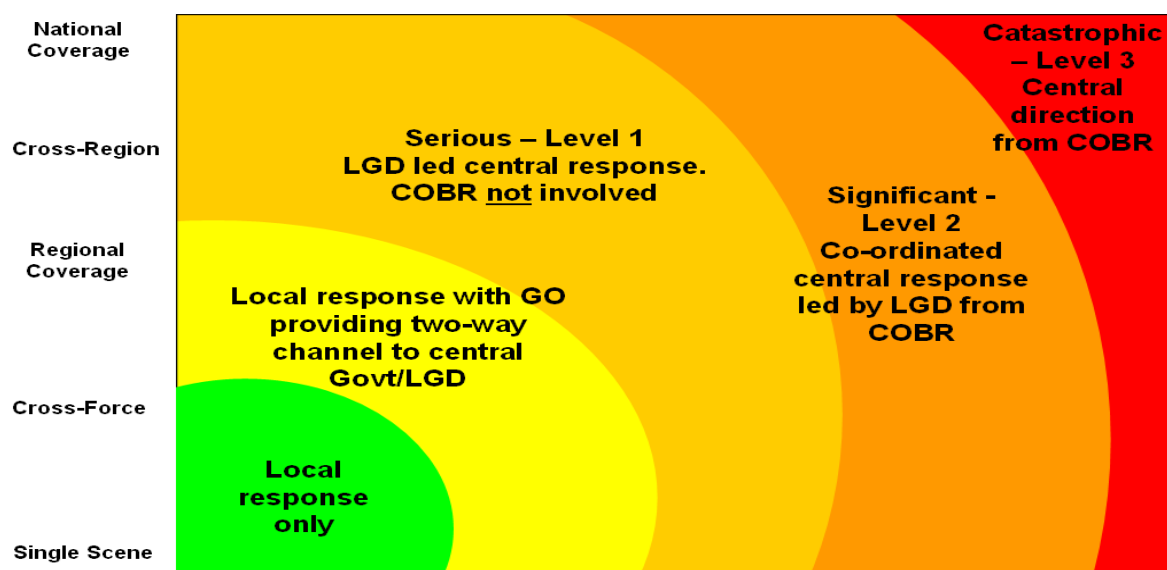


Figura 3: Organização da resposta do Governo Central considerando o impacto e extensão geográfica de emergência no Reino Unido. Fonte: The UK Central Government Response - Concept of Operations (2013)

2.5.3. Itália

A Itália tem um conceito que coloca a Proteção Civil ao nível da PCM, situação que, se acontecesse em Portugal, permitiria que a PCE estivesse representada num patamar onde a coordenação interministerial é facilitada. A Proteção Civil em Itália, é materializada pelo Departamento de Proteção Civil que como referido anteriormente depende diretamente da Presidência do Conselho de Ministros, sendo o seu presidente o chefe de governo.

No âmbito da gestão de crises, existe um Comité Politico e Estratégico (CoPS), com a composição representada na figura nº 4. Este comité reúne-se exclusivamente em situações de crise, e é responsável por fornecer a visão estratégica nacional, face à situação de crise (Alessandro, 2014). Na estrutura da gestão da crise, existe duas estruturas, ambas de carácter permanente que apoiam o CoPS. O Núcleo Interministerial de Situação e Planeamento³⁴ (NISP) com a composição representada na figura do quadro 1, e o Centro de Decisão Nacional³⁵ (CDN), composto por três salas, a sala de decisão, a de controlo e a de situação, em que todas são elementos modulares. O NISP, é um órgão nacional de

³⁴ Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione

³⁵ Centro Decisionale Nazionale

coordenação, enquanto o CDN é um órgão dedicado à gestão do fluxo da informação e ao processo de decisão.

Da análise à Itália estudo importa salientar o NISP, uma vez que é nitidamente uma estrutura de coordenação interministerial, como demonstra a tabela seguinte:

Quadro 1: Comparação das entidades do CoPS e do NISP 1

Comitato Politico Strategico (CoPS)	Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione (NISP) ³⁶
Presidente do Conselho de Ministros (PCM) Ministro da Defesa Ministro dos Negócios Estrangeiros Ministro do Interior Ministro das Atividades Económicas Subsecretário da PCM Secretário-geral da PCM Diretor-geral do Departamento de Informação e Segurança Chefe do Departamento de Proteção Civil Conselheiros Diplomático e Militar da PCM Secretário-geral do MNE Chefe de Estado Maior da Defesa Diretor-Geral de Segurança Pública Chefe do Departamento de vigilância do Fogo, Socorro e Defesa Civil	Dois representantes do MNE Dois representantes do MI Dois representantes do MD Representante do MAE Representante do MS Representante do MF Representante do ME Representante do Depart Prot Civil Representante do Depart Info e Seg Representante da Agência Inf Seg Int Representante da Agência de Seg Ext Representante do Depart Vig Fogo, Soc Público e Defesa Civil

O funcionamento desta estrutura complexa é efetuado da seguinte forma:

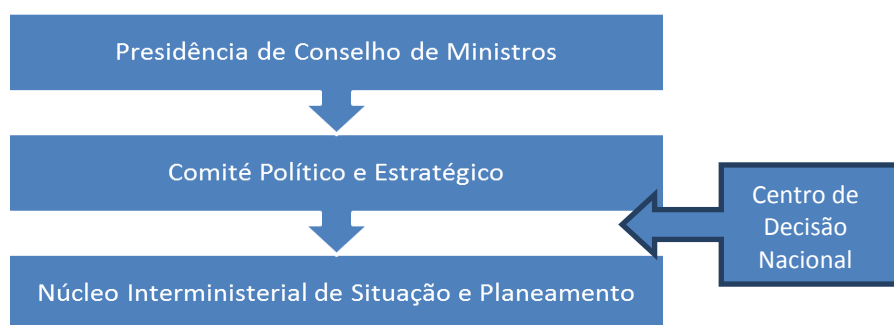


Figura 4: Composição do CoPS e NISP e CDN. Fonte: Alessandro, 2014

Em Itália temos assim um órgão interministerial de caráter permanente, o NISP, que planeia e paralelamente acompanha a situação e um órgão de apoio à decisão que sendo também permanente apoia o CoPS quando ele é ativado em situações de crise. A figura nº4, permite verificar que o NISP tem uma composição muito idêntica relativamente ao

³⁶ http://www.aaagalatone.it/index.php?option=com_content&view=article&id=50:verso-un-nuovo-sistema-di-gestione-delle-crisi-di-sicurezza-nazionale&catid=35:approfondimenti&Itemid=83

CoPS, embora com representantes de nível inferior. Assim, no NISP, o planeamento já é elaborado dentro de um patamar interministerial, o que permite que todos partilhem da mesma perceção das ameaças e riscos existentes.

2.5.4. Espanha

Relativamente a Espanha, em 2013, na sequência da aprovação da Estratégia de Segurança Nacional, o Sistema Nacional de Condução de Situações de Crise, que passou a a Sistema de Seguridad Nacional³⁷ foi reformulado, tendo a regulamentação sido finalizada em Setembro de 2015. *“No âmbito desta reestruturação esteve o princípio da segurança se constituir como a base sobre a qual uma sociedade se pode desenvolver, preservar a sua liberdade e a prosperidade dos cidadãos, além de garantir a estabilidade e o normal funcionamento das instituições. O Campo da Seguridad Nacional surge assim, como um espaço de novo de atuação pública, focado na harmonização de objetivos, recursos e políticas existentes em matéria de seguridad”*³⁸. Deste novo conceito de segurança mais abrangente e tendente à criação de sinergias, a Comissão Delegada do Governo para Situações de Crise (CDGSC) foi substituída pelo Conselho de Seguridad Nacional (CSN) e o Departamento de Infraestruturas e Seguimento de Situações de Crise (DISSC) pelo Departamento de Seguridad Nacional (DSN), embora este Departamento tenha mantido a mesma estrutura, encontrando-se a estrutura de gestão crises representada de acordo com a figura 6.



Figura 5: Entidades responsáveis pela Gestão de Crises em Espanha. Fonte: Boletín Oficial del Estado (233, 2015)

³⁷ Sistema de Seguridad Nacional

³⁸ Tradução livre do Boletín Oficial del Estado, Núm 233, Martes 29 de septiembre de 2015, Sec I, Pág 87106

O Sistema de Segurança Nacional espanhol, é dirigido pelo Presidente do Governo, e é assistido pelo CSN. Por iniciativa do CSN, são criados comités especializados já anteriormente referidos, quando as circunstâncias da gestão de crises assim o exigiam. Este conselho reúne-se por iniciativa do Presidente do Governo, no mínimo bimestralmente, ou quantas vezes for necessário. Todas as funções atribuídas à CDGSC passaram a ser da responsabilidade do CSN, nomeadamente a aprovação da legislação necessária para o estabelecimento de um sistema de situações de emergência ou de crise, tanto de carácter nacional como internacional. A comissão de apoio ao CDGSC, que tinha funções mais executivas sobre o sistema e com responsabilidade de responder a crises de perfil médio conforme figura 5, será substituída que o CSN determinar.

O CSN reúne-se por iniciativa do Presidente do Governo, no mínimo bimestralmente, ou quantas vezes for necessário. Todas as funções atribuídas à CDGSC passaram a ser da responsabilidade do CSN, nomeadamente a aprovação da legislação necessária para o estabelecimento de um sistema de situações de emergência ou crise, tanto de carácter nacional como internacional. A comissão de apoio ao CDGSC, que tinha funções mais executivas sobre o sistema e com responsabilidade de responder a crises de perfil médio conforme figura 7, será substituída que o CSN determinar.

Quadro 2: Tipos de crise, órgãos ativos e responsabilidades em situações de crise em Espanha. Fonte: Adaptação do Sistema de seguridade Nacional à nova estrutura

Tipo de Crise	Órgão Ativo	Responsabilidade
Situação normal	Serviço de alertas permanente (SPA)	SPA
Crise de Baixo Perfil	Criação de células interministeriais de crise	Diretor do DSN
Crise de Médio Perfil	A definir	Secretário do CSN
Crise de Alto Perfil	CSN	Presidente do Governo

O DSN exerce as funções de secretaria técnica e órgão de trabalho permanente do CSN e dos seus órgãos de apoio, que são os Comités especializados. Depende da Presidência do Governo e compete-lhe em particular, auxiliar o Presidente do Governo na previsão do conjunto de medidas que se podem adotar para assegurar uma reação imediata e adequada em situações de emergência ou crise. Este departamento possui três unidades, A unidade de alerta e seguimento, a unidade de condução de crises e a unidade de infraestruturas. É da responsabilidade do DSN assegurar o funcionamento do Centro Nacional de Condução de Situação de Crises. Este centro fica situado no Palácio do

Governo e por isso conhecido como “*bunker da Moncloa*”. A Espanha, possui assim uma estrutura permanente e dedicada ao acompanhamento, que estando na dependência e localizada com a Presidência do Governo, permite uma capacidade de resposta integrada. Além de que foi adotada para cada tipologia de crise, os órgãos ativos e entidade com responsabilidade de gerir a situação, sendo que a DSN, gere desde logo o mais baixo patamar de situação de crise, o que lhe permite acompanhar a evolução da situação desde o início, facilitando a adaptação contínua do planeamento à ocorrência em curso.

2.6. O apoio à estabilidade e à segurança em zonas de conflito e em Estados frágeis como complemento da resiliência nacional.

O tema abordado neste ponto é determinante para o incremento da resiliência nacional. Nesta matéria importa salientar o documento produzido pela Holanda que divulga o ponto de vista de uma ação coerente para garantir a segurança e estabilidade em estados frágeis e em zonas de conflito³⁹. Estes esforços desenvolvidos pela Holanda encontram algum paralelismo em Portugal, designadamente com a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência, aprovada através da resolução do Conselho de Ministros nº 65/2015, que visa operacionalizar a tipologia de resposta em situações humanitárias e de emergência, num quadro internacional. Enquanto a Estratégia holandesa se centra mais na ajuda ao desenvolvimento de Estados frágeis ou estabilização de zonas de conflito, em parceria com outras organizações. A Estratégia nacional centra-se mais na ajuda humanitária, embora a cooperação para o desenvolvimento esteja presente nos eixos de atuação de ambas as estratégias. Embora os objetivos sejam distintos, as duas estratégias visam fazer face a situações de instabilidade no exterior.

Estas estratégias são apresentadas neste trabalho, numa perspetiva de poderem ser importantes para o desenvolvimento de planeamento associado ao PCE, particularmente quando se trata do emprego de especialistas em missões reais no âmbito da resposta a situações complexas, uma vez que é importante para o país reduzir o número de zonas com instabilidade, com especial incidência nos espaços de interesse Estratégico Nacional, definidos no CEDN de 2013. É esta particularidade que faz destas estratégias que explicitamente estão vocacionadas para o exterior, mas que implicitamente promovem a resiliência nacional, que em matéria de PCE, as torna muito relevantes, uma vez que as

³⁹ *Guidelines on the integrated approach*

entidades que participam nesta estratégia, de uma forma geral, são as que contribuem para minimizar as consequências face a situações de crise ou guerra.

2.7. Medidas precaucionais – Reservas Estratégicas

Esta é uma área intrínseca ao PCE, e constitui-se como a base para o bem-estar da população em situações de crise. Este assunto já tinha sido abordado na análise ao legado do CNPCE, em que se referia que as medidas precaucionais estão associadas às reservas estratégicas e à proteção de infraestruturas críticas constituindo-se como medidas que permitem fazer face a incertezas, uma vez que permitem aumentar a resiliência dos sectores estratégicos para a segurança e defesa nacional. O princípio precaucionário destina-se a lidar com a incerteza e com o risco nos casos em que a ausência de evidências e da falta do conhecimento científico traduz profundas implicações na presença de riscos de " cisnes negros ",isto é, acontecimentos imprevistos e imprevisíveis de consequências extremas (Taleb, et al., 2014).

Os elementos comuns que podem ser encontrados em todas as descrições do princípio da precaução são⁴⁰:

- Incerteza – Quando algo é claro, é quando o princípio da precaução leva à interpretação preocupações incerteza, sobre esse algo, que aparentemente é certo. Pode também haver incerteza sobre a probabilidade e / ou extensão do dano potencial.
- Danos causados - Outro elemento comum nas várias descrições do princípio da precaução é que existe sempre o risco de efeitos adversos;
- Consideração dos prós e contras (análise custo-benefício) - Ao aplicar o princípio da precaução, os perigos e os riscos de uma atividade devem ser balanceados tendo em consideração os prós e contras da sociedade;
- Um processo transparente de tomada de decisão envolvendo as partes interessadas - Outras características comuns do princípio da precaução que foram observados durante a pesquisa foram, a transparência do processo de tomada de decisão, com uma clara divisão de responsabilidades entre as autoridades, empresas e cidadãos. Ao aplicar o princípio da precaução, a organização e os processos que desenvolve devem permitir identificar as

⁴⁰ https://www.ser.nl/en/publications/publications/2009/2009_01.aspx (tradução livre)

incertezas numa fase precoce, e abri-los à discussão de forma a serem encontradas as medidas necessárias, mesmo que ainda restem incertezas;

- Uma postura ativa - A aplicação do princípio da precaução exige uma contínua atitude de postura ativa. Devem ser estudadas várias modalidades de acção – elencando vantagens e desvantagens, e os seus méritos devem ser pesados entre elas, de forma cuidadosa e transparente.

A vulnerabilidade das pessoas, da sociedade e do ambiente, exigem uma abordagem pró-ativa das incertezas. Isto pode envolver as seguintes tarefas:

- Investigação;
- Criação de sistemas de alerta rápido;
- Ter em consideração perspectivas sociais;
- Desenvolvimento de políticas destinadas a reduzir a vulnerabilidade, dedicando atenção à resiliência.

As medidas de precaução são, por definição, de natureza provisória, e têm um período limitado de validade envolvendo a obrigação de serem avaliadas periodicamente e revistas, caso seja necessário.

Encontrando-se as reservas estratégicas relacionadas com as medidas precaucionais, que no fundo são medidas preventivas identificadas para situações de incerteza, têm por isso que ser bastante flexíveis, até porque, face ao crescente fenómeno da globalização, privatizações e interdependências, as reservas estratégicas são economicamente difíceis de manter nos padrões desejáveis. Assim, o estudo das medidas a tomar na criação de reservas estratégicas deve ser multidisciplinar, entre entidades públicas, privadas e a sociedade em geral (cultura de comunidade), de forma a permitir criar o mínimo de reservas necessárias para que em situações complexas as medidas sejam eficazes, tornando a sociedade mais resiliente. Ao nível das reservas estratégicas, estamos a falar principalmente nos sectores da energia, da alimentação e hospitalar, que são os elementos chave na resiliência das sociedades.

2.8. Medidas de acolhimento ao apoio internacional

Estas medidas estão relacionadas com a capacidade do país estar preparado para acolher o apoio internacional em situações que excedam as que estão previstas, nomeadamente através do mecanismo de resposta a crises da UE. Este conceito, que em inglês se designa de *Host Nation Support* (HNS).

A UE através do documento EU's HNS *Guidelines*⁴¹ define o HNS da seguinte forma: O HNS é interpretado como a forma do setor civil assegurar uma assistência eficiente e eficaz no âmbito da receção de equipamento e pessoal internacional quando o país não tem os recursos necessários para poder efetuar uma gestão da ocorrência e por isso tem necessidade de recorrer à ajuda internacional.

No âmbito do PCE, o HNS implica que cada entidade setorial deve, ao seu nível, e de acordo com o seu planeamento, identificar o limite máximo das capacidades que podem ser disponibilizadas em situações extremas. Cabe posteriormente ao PCE, em sede de planeamento, verificar quais as sinergias que podem ser encontradas no país, de forma a potenciar as capacidades que as entidades setoriais identificaram insuficientes. Este planeamento traduz um trabalho integrado de forma a conhecer a resiliência nacional. Esgotado o patamar nacional, devem ser identificados ao nível internacional, através de estudos efetuados pelas entidades setoriais, uma vez que são os especialistas na sua área de conhecimento, as entidades internacionais mais aptas a apoiar o país em caso de necessidade. Após da identificação destas entidades, numa estreita colaboração com o MNE, estabelecem-se os contatos e através de relações bilaterais ou outra forma de se poder agilizar procedimentos de forma célere em situações de emergências complexas. Interessa salientar que esta tipologia de necessidades, têm como intenção prever situações mais técnicas, que dificilmente poderão ser agilizadas através dos mecanismos existentes no âmbito da resposta a situações de emergência. Também aqui se pode identificar esta tipologia de ajuda como complementar à prevista nos mecanismos das organizações internacionais.

A Noruega desenvolveu um documento onde apresentou linhas de ação no âmbito do HNS para toda a tipologia de apoio internacional⁴² e as diversas formas como é possível solicitar apoio internacional, e que são apresentadas na figura seguinte:



Figura 6: Procedimentos como as autoridades norueguesas solicitam assistência internacional. Fonte: Directorate for Civil and Emergency Planning (DSB)

⁴¹ http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SWD%2020120169_F_EN_.pdf

⁴² Guidelines to Host Nation Support in Norway

O conceito de HNS norueguês assenta em quatro fases:

- Pedido de ajuda;
- Receção dos recursos;
- O apoio nacional (enquadramento) às forças internacionais
- Fim do apoio e retorno dos recursos ao país de origem

Este documento, para a Noruega, constitui-se como padronizador do funcionamento da receção do apoio internacional, embora seja sempre coordenado pelo DSB.

É um exemplo que permite às entidades pensarem da mesma forma, no que respeita ao apoio internacional.

No que respeita à situação nacional, a Lei n.º 27/2006, de 3 de julho⁴³ que aprova a Lei de Bases da Proteção Civil no artigo 51.º refere que " Em caso de concessão de auxílio externo em território nacional, a Autoridade Nacional de Proteção Civil deve garantir a receção e o acompanhamento das equipas estrangeiras até ao final das operações, providenciado o apoio logístico necessário".

Também em Portugal é à ANPC que cabe a responsabilidade de coordenar a receção e o acompanhamento de apoios internacionais no âmbito da emergência, mas a situação deve ser mais abrangente, pelo que deve ser perfeitamente clarificado qual a capacidade de apoio da ANPC aos recursos internacionais, em situações extremas, caso a ANPC esteja totalmente empenhada em missões de proteção civil.

2.9. Clarificação do Conceito de Crise

“As crises envolvem acontecimentos e processos que acarretam ameaça severa, incerteza, um resultado desconhecido e urgência. A maioria das crises deixa marcas importantes nos indivíduos, organizações e nas próprias nações. As crises podem ter diferentes origens, como atos de terrorismo (World Trade Center de Nova Iorque), desastres naturais (Furacões Hugo e Andrew em Flórida), acidentes nucleares (Chernobyl), acontecimentos revolucionário (Greve Geral em Maio de 1968 em França), crises de negócio, e crises de organização...As crises consistem numa série de acontecimentos que destroem ou enfraquecem uma condição de equilíbrio e a eficácia de um sistema favorecendo o seu descontrolo dentro de um determinado período de tempo..." (Farazmand, 2001).

⁴³ Segunda alteração efetuada pela Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto

O conceito de Crise é por isso muito abrangente e não se encontra definido a nível nacional e internacional, o que dificulta a sua clarificação e padronização. Se este conceito for clarificado, de forma a delimitar situações de crise que afetem o normal funcionamento de uma sociedade, todos sem exceção identificam o que é uma crise, o que permite à sociedade em geral identificar a sua importância.

Tendo em consideração a evolução do texto que define a missão do PCE, verifica-se que se tornou mais generalista como demonstra o seguinte quadro.

Quadro 3: Evolução da Missão de PCE em sede legislativa. Fonte: Legislação Nacional

Decreto-Lei n.º 73/2012 de 26 de março	Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro
"Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional"	"Assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, a situações de crise ou guerra"

Neste novo DL, a palavra crise acomoda a tipologia de situações que anteriormente eram explícitas. Poderemos interpretar que anteriormente a palavra crise estaria mais relacionada com situações de conflito e que na nova redação, as situações de acidentes naturais e tecnológicos, que podem configurar situações de crise estão agora incluídas na palavra crise, onde, por analogia à interpretação anteriormente deduzida, se encontravam já consideradas as situações de conflito.

A crise pode ser abordada enquanto fenómeno político (Saraiva, 2011), como pode ser abordada no âmbito dos acidentes naturais ou tecnológicos. Aliás a palavra crise tem uma abrangência tão ampla, que pode partir da associação a um indivíduo, a uma sociedade ou até ser global. Assim no trabalho em questão pretende-se definir um conceito de crise ou um complemento a esta palavra que permita clarificar o PCE.

A crise é vista de diversas perspetivas, no entanto a palavra crise pressupõe uma situação que sai fora do padrão normal, pelo que existe a necessidade de a prever. Caso aconteça, deve ser identificada e resolvida com a maior brevidade possível. Estes devem ser os princípios conducentes à resolução de uma crise. Efetivamente, ao nível do PCE, a palavra crise tem um vasto significado, uma vez este mecanismo tem como objetivo planear e apoiar na articulação da resposta em todo o espectro de situações, desde os estados

de exceção, catástrofes, instabilidade social, ou outras situações que requeiram a utilização de recursos não militares.

“A integração dos diversos domínios relacionados com a crise aproveitando os procedimentos existentes nas organizações nacionais e internacionais, envolvendo todos os setores da sociedade de forma explícita, dentro dos critérios de boa governança” (Maestracci, 2013), é mais um sinal demonstrando a necessidade de existir um pensamento comum a transversalidade que deve existir ao nível nacional e internacional neste domínio, uma vez que a resiliência das sociedades é cada vez menor.

Neste sentido, é importante que a partilha de informação entre entidades nacionais e internacionais seja potenciada para que a padronização de procedimentos, tendo em vista boas práticas ao nível dos procedimentos permita uma fácil articulação dos recursos, quando uma situação extrema ocorre.

Numa obra notável, Gundel (2005) tenta demonstrar o porquê da necessidade de classificar as crises. O autor utiliza uma parábola interessante, referindo que, lidar com crises é como lidar com pesadelos, sendo que os pesadelos passam a ser menos aterrorizadores quando se acende a luz, numa clara alusão à necessidade de se acender a luz quanto à diversidade dos cenários que se podem constituir como ameaça, ou risco para a sociedade.

Existem dois grandes tipos de vetores que podem degenerar em situações de crise. Na terminologia inglesa, *Acts of God* estão associados a crises naturais, e *Acts of Men* a situações causadas pelo Homem. Dentro destas duas terminologias, existe um número significativo de cenários possíveis, tendo em consideração os que se conhecem, já aconteceram e ainda os que se desconhece, mas que podem ocorrer, de forma inusitada.

De acordo com o que foi apresentado, a necessidade de clarificar a crise para efeitos de PCE está relacionada com a necessidade da sociedade em geral perceber que a crise assenta numa disrupção significativa que afeta o bem-estar da população, e que, toda ou parte da sociedade, pode ser chamada a colaborar na sua resolução.

Assim julga-se importante para efeitos de PCE que a definição de crise se centre em situações disruptivas que afetem a continuidade da ação governativa, uma vez que a ação governativa está diretamente relacionada com o bem-estar da população. Esta clarificação implica que todos os setores da sociedade planeiem de forma integrada, contribuindo para uma maior resiliência nacional ao nível de *safety* e *security*.

A crise encontra-se associada a situações em que o impacto teve um efeito disruptivo, mas mais abrangente devido à diversidade de situações passíveis de causar disrupção.

Face a uma possível entendimento da crise para efeitos de PCE, interessa definir com as entidades sectoriais, com a FFAA, ANPC e SSI, indicadores, que permitem clarificar o momento em que a estrutura primária de resposta passa a necessitar de apoio, isto é, após esgotar todos os mecanismos de resposta, qual o momento, a partir do qual, existe necessidade de mobilizar sectores da sociedade numa base de complementaridade.

2.10. Infraestruturas Críticas

No âmbito da atividade de PCE as infraestruturas críticas (IC) constituem-se como um elemento central na área do planeamento, uma vez que é sobre este tipo de infraestruturas que uma ocorrência de grande magnitude pode gerar uma crise. Antes de se efetuar uma análise mais aprofundada sobre a relação existente entre as IC e o PCE importa primeiro saber o que é uma IC para Portugal. A definição encontra-se plasmada no DL nº 62/2011 de 9 de maio que regula a proteção de IC no país, e decorre da transposição da Diretiva Europeia de Proteção de IC (PIC) 2008/114/CE de 28 de dezembro, e que define duas tipologias de IC de acordo com o impacto que possa criar em pelo menos mais do que um país:

a) «Infra-estrutura crítica» a componente, sistema ou parte deste situado em território nacional que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem -estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções;

b) «Infra -estrutura crítica europeia» ou «ICE» a infra-estrutura crítica situada em território nacional cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo em, pelo menos, mais um Estado membro da União Europeia, sendo o impacto avaliado em função de critérios transversais, incluindo os efeitos resultantes de dependências intersectoriais em relação a outros tipos de infra-estruturas.

As definições orientadoras das atividades desenvolvidas no âmbito da PIC, mostra que esta área de estudo e de planeamento, tem uma relação muito próxima com as áreas

desenvolvidas no âmbito do PCE. As crises, independentemente do seu vetor iniciador, têm por base a disrupção de áreas centrais no funcionamento da sociedade, e implicam frequentemente a disrupção de infraestruturas e sistemas vitais e críticos. Podem ser organizações, ou IC, ou ambas ao mesmo tempo (ex: o apagão que ocorreu nos EUA e no Canadá e que as consequências em Nova Iorque foram as seguintes⁴⁴:

Em Nova Iorque, o «apagão» começou às 16h30 locais (21h30 em Lisboa). Milhares de pessoas ficaram «presas» em elevadores e no metro, mobilizando grande número de bombeiros. Os autocarros e comboios também pararam e geraram-se gigantescos engarrafamentos na cidade, milhares pessoas a deixar os edifícios e a «passar» pelas ruas. Os telemóveis deixaram também de funcionar. A sede da ONU também foi atingida pelo «apagão», que afetou ainda os três principais aeroportos da cidade, assim como a bolsa.

Esta situação aconteceu num período do dia em que atividade de trabalho e movimentação das pessoas é muito elevada, o que potencia a escalada da situação, e a obrigatoriedade de decisões rápidas e coordenadas.

O Programa Nacional para a proteção das IC (PNPIC) encontra-se em desenvolvimento desde 2006, e foi estruturado em 4 fases (Piroto & Pais, 2010):

- Classificação das IC nacionais;
- Identificação das IC nacionais;
- Estudo do risco a que estão expostas as IC, produção e divulgação de recomendações e boas práticas para o aumento da sua resiliência;
- Implementação de medidas e recomendações de monitorização do risco.

Pertencendo as IC a diferentes setores estratégicos da sociedade, também a PIC se baseiam numa ampla cooperação entre os setores público e privado, dono/operador da maioria das IC, bem como numa constante cooperação internacional. Analisando o PNPIC verifica-se que o seu objetivo consiste em contribuir para elevar a níveis desejáveis, mas economicamente sustentáveis a resiliência das IC, definindo prioridades para a redução das suas vulnerabilidades (idem). Tem uma importante vertente de planeamento, e é precisamente aqui que as IC e o PCE se entroncam, uma vez que o PCE visa restabelecer ou garantir a continuidade do funcionamento do país, planeando para cenários de disrupção de IC, ou a forma de encontrar alternativas às IC afetadas. Esta situação ocorrerá caso os

⁴⁴ <http://www.tsf.pt/arquivo/2003/mundo/interior/apagao-nos-estados-unidos-e-canada-813492.html>

planos de emergência e de contenção e continuidade de negócio existentes nas IC não resultem. Nesta perspetiva de interligação, a partilha de informação entre o PCE, as IC e as entidades responsáveis pelas IC, permite criar um conjunto de medidas que, quando cruzadas garantem maior resiliência ao país. Esta situação é importante e atual uma vez que se está a viver um período particularmente complicado no ambiente estratégico mundial caracterizado por novas ameaças suscetíveis de afetar as IC, estando em particular evidência os múltiplos ataques cibernéticos que ocorrem diariamente e que afetam o bem-estar das sociedades.

Complementarmente à instabilidade no ambiente estratégico, existem também alterações climáticas que constituem ameaça às IC, como foi o caso do caso do furacão *Sandy* e que como se pôde verificar são devastadoras⁴⁵

No rescaldo dos piores dias da passagem do *Sandy*, a vida começa lentamente a regressar à normalidade, mas a falta de combustível e de energia tem dado origem a enormes filas nas estações de serviço e já levaram à paragem de várias empresas de táxis. Do outro lado do rio *Hudson*, em *New Jersey*, a atenção das autoridades centra-se agora nos riscos para a saúde pública, devido à contaminação das águas com pesticidas, tinta ou gasolina (Martins, 2012).

Também o acidente na central nuclear em 2011, face ao efeito de dominó de um sismo que, causado pelo marmoto, destruiu um dos reatores provocando uma movimentação massiva de população para se proteger do efeito das radiações. Este acidente é mais um exemplo da necessidade de existência de planos preventivos de natureza abrangente.

A dependência da sociedade das IC resulta numa diminuição da resiliência das sociedades, que deve ser invertida através de um planeamento integrado, sensibilização da população e dos operadores das IC em termos de perceção dos riscos e da necessidade de os reduzir ou conter.

2.11. Planeamento para situações de Crise

Este é a área mais importante do PCE, uma vez que o planeamento se encontra associado em simultâneo à prevenção e à resposta, uma vez que se planeia em situações de

⁴⁵ <http://www.publico.pt/mundo/noticia/furacao-pode-ter-destruido-anos-de-investigacao-medica-nos-eua-1569770>

normalidade o que se poderá fazer em situações de crise. A criação de cenários e respectivas medidas de resposta, que são confirmadas após serem testadas em exercícios, permite que as soluções passíveis de resolução ou minimização de consequências decorrentes de situações extremas, sejam apresentadas de forma célere e realista, permitindo uma resposta oportuna e coordenada. Interessa por isso perceber a importância do planeamento no âmbito das crises.

O atentado às torres gémeas em Nova Iorque, no dia 11 de Setembro de 2001 representa um marco na história de que o improvável pode acontecer. É neste sentido que o planeamento permite minimizar os impactos de um evento inesperado.

Existem diversas abordagens para o planeamento de crise no entanto importa distinguir diferentes posturas para a resolução das crises (Hough & Spillan, 2005). Ou existe uma cultura preventiva associada a uma postura pró-ativa, ou existe uma cultura de ceticismo quanto à possibilidade de ocorrência de crises, e adota-se uma postura reativa. É neste contexto que se apresenta a seguinte figura, esclarecedora acerca destas duas posturas identificadas.

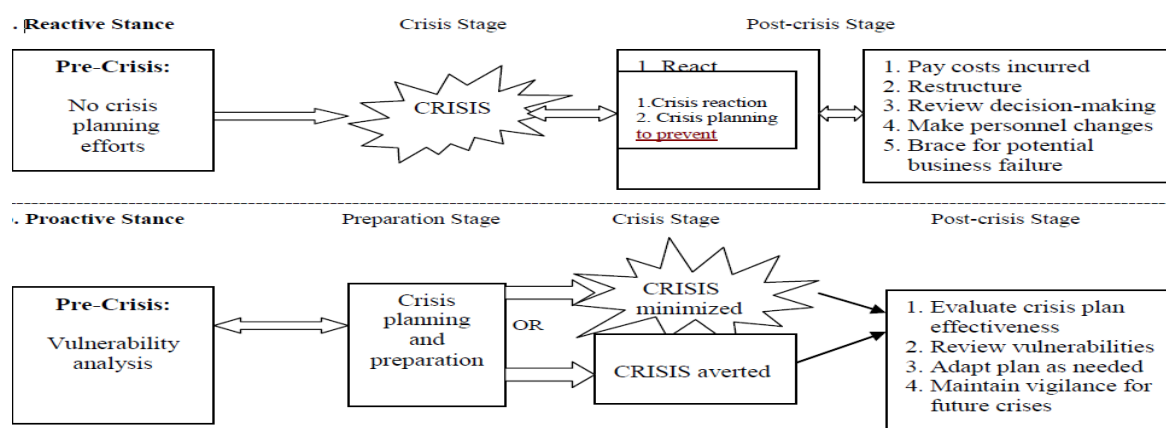


Figura 7: Gestão de Crises – Duas posturas Fonte: J.E. Spillan, Ph.D., M.G. hough, D.Sc.

A leitura da figura é perfeitamente elucidativa quanto às consequências que implicam uma e outra postura. Na postura pró-ativa existe uma análise das vulnerabilidades existentes, planeamento e exercícios, de forma a consolidar os planos. Se for efetuado de forma integrada, permite que os mesmos intervenientes colaborem ativamente tanto nas fases de planeamento como nos exercícios, o que, numa primeira abordagem garante um conhecimento mútuo entre todos, constituindo-se um elemento facilitador, mesmo que a ocorrência não conste nos planos efetuados. O resultado desta fase preventiva é que quando uma situação ocorre quer seja imprevista ou previamente

identificada, a possibilidade de ser respetivamente minimizada ou evitada é muito maior se adotarmos uma postura reativa e por isso isenta de planeamento, como também é possível deduzir da figura 7.

O artigo publicado no *Journal of Business & Economics Research* (Hough & Spillan, 2005) permanece bastante atual, e permite de forma bastante clara apresentar um processo de planeamento para situações de crise baseado nos seguintes passos:

- Criar uma equipa multidisciplinar;
- Analisar as vulnerabilidades tendo por base os piores cenários;
- Produzir estratégias abrangentes;
- Trabalhar os planos, exercitando-os;
- Avaliação dos planos.

Desde o 11 de Setembro de 2001, a sociedade em geral está consciente da importância da gestão de crises o que leva a que os diferentes atores pensem no planeamento como forma de evitar ou minimizar os efeitos decorrentes de ocorrências que tenham impacto negativo no funcionamento das suas estruturas.

Neste artigo (idem), no âmbito da análise de vulnerabilidades são apresentados, no quadro 5 (Anexo B), um conjunto de eventos que se podem identificar como potenciais crises e o respectivo impacto que podem ter na sociedade, o que nos dá a noção dos riscos que as sociedades enfrentam diariamente, para além das múltiplas crises em curso, que face à interdependência em diversas áreas acabam por afetar todas as sociedades.

A Crise numa perspetiva de conflito é também vista como um fator disruptivo, uma vez que também afeta as ação governativa do Estado, como é referido por Coutinho (2012, p.17):

Como proposição a crise no âmbito da estratégia total e do planeamento estratégico, poderia definir-se como uma disrupção crítica grave no equilíbrio interno ou externo do Estado de direito democrático ou da sociedade, de ordem diversa, com ameaça ao controlo político e à garantia da realização das tarefas fundamentais do Estado e das funções vitais da sociedade, impondo um tempo limitado de resposta e reposição da situação de normalidade e existindo a probabilidade do emprego da força.

Dentro daquela proposição, a gestão de crises teria como objetivo evitar a escalada dos efeitos provocados por uma disrupção crítica grave, de ordem diversa, no equilíbrio interno ou externo do Estado de direito democrático ou da sociedade,

assegurar de forma permanente o controlo político e as funções vitais básicas, utilizar os instrumentos de resposta políticos, diplomáticos, económicos, psicológicos e militares adequados, reduzir a tensão existente e as perdas, criando as condições do retorno à normalidade na vida da sociedade e no funcionamento das Instituições do Estado de direito.

Nesta perspetiva de Coutinho (2012), verifica-se, tal como para situações de catástrofe, o fim último da gestão da crise é o retorno à normalidade. Assim é possível efetuar uma analogia entre o planeamento para situações de crise quando o vetor disruptivo é uma ameaça da natureza conflitual e quando é derivado de uma catástrofe.

Efetuando esta analogia ao planeamento estratégico efetuado ao nível militar, o estudo da situação estratégica consiste numa análise dos fatores de decisão (Couto, 1988) pelo que é essencial:

- Identificar com clareza, o objetivo que se pretende atingir, tendo em consideração cada cenário identificado.
- Examinar as ameaças, que neste caso são os perigos existentes e os riscos associados para as diversas entidades, tendo em consideração os cenários existentes
- Examinar o potencial de que se dispõe, que na situação em estudo representa a identificação de todos os atores nacionais (militares e não militares) e internacionais se necessário (para além dos que são agilizados, designadamente através do ERCC da UE), que poderão ser utilizados nos cenários identificados.

A partir deste estudo é possível então para cada objectivo confrontar as diferentes formas de atuação, a fim de se estabelecerem linhas de ação (Idem) que foram consideradas suscetíveis de evitar ou minimizar as consequências, mas que possuam a flexibilidade necessária para fazer face a situações que tendo o mesmo vetor iniciador não evoluam no sentido do que foi planeado.

Verifica-se que o planeamento é complexo e que pensar de forma integrada, na situação, antes de ocorrer, permite identificar o maior número de cenários e a linhas de ação a desenvolver. Este planeamento compromete todos os intervenientes no processo desde o nível político até ao nível operacional a cooperarem durante todo o processo, além

de permitir às entidades sectoriais prever as medidas a serem executadas em situações de crise.

Capítulo 3 - Análise Crítica

3.1. Introdução

Pretende-se neste capítulo efetuar uma apreciação dos documentos apresentados anteriormente, com o objetivo de estabelecer ligação entre as diferentes estruturas que participam em situações de catástrofes ou de crise, tendo em vista a conjugação de esforços numa estrutura multidisciplinar com mecanismos de resolução claros. Uma vez que o PCE é de responsabilidade exclusivamente Nacional, foram sucintamente apresentadas algumas tipologias de estruturas consolidadas no âmbito do planeamento e da resposta em situações de crise existentes na Holanda, no Reino Unido, em Itália e em Espanha, de forma a fundamentar a tipologia de estrutura mais adequada a desenvolver em Portugal. Foram também analisadas as organizações internacionais quanto à forma como podem contribuir em situações de crise, já que a ajuda da comunidade internacional não deve ser descurada nesta tipologia de situações. Como contributo para a resiliência nacional foram enunciadas duas estratégias de apoio à comunidade internacional em situações de emergência, principalmente em zonas de conflito ou em Estados frágeis, uma mais relacionada com a edificação de capacidades e outra orientada para a ajuda humanitária internacional.

3.2 Planeamento Civil de Emergência – Situações de disrupção

Como tem vindo a ser referido, o PCE planeia para situações complexas onde o normal funcionamento da sociedade esteja colocado em causa, e nos quais as entidades primariamente responsáveis pela resposta já não tenham capacidade de atuar ou, ainda, nos casos específicos em que a resolução cabe a um grupo restrito de entidades. Neste caso o PCE poderá constituir-se como um elemento de coordenação primária (ex. greves setoriais). Todas as situações em que o PCE é necessário na fase de resposta, têm consequências disruptivas, pelo que se torna importante a sua resolução antes de afetar o bem-estar da população. O gráfico seguinte identifica um conjunto de situações que podem causar disrupção, numa perspetiva muito interessante, em que as situações que estão para além do controlo das instituições nacionais, são aquelas onde o PCE pode contribuir de forma suplementar para a sua resolução.

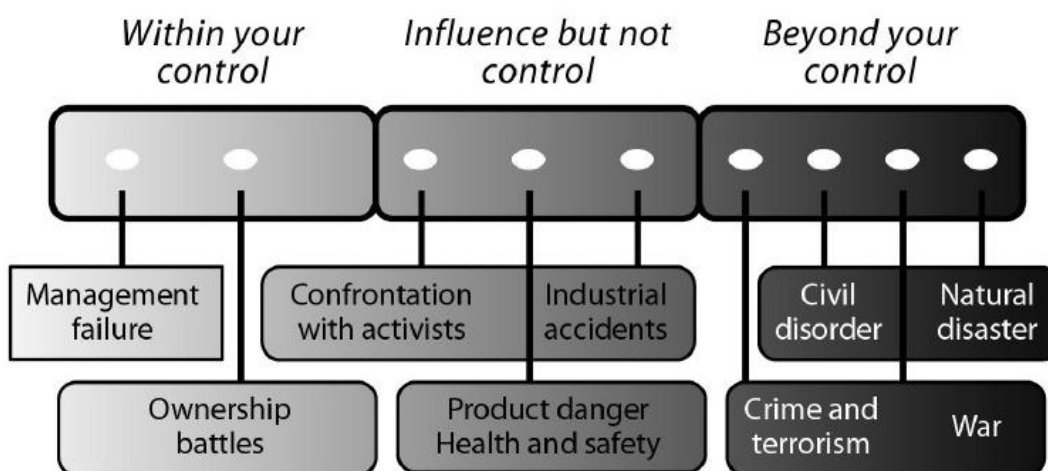


Figura 8: The spectrum of crises by Samuel Passow. Fonte. (Carter, p. 2)

Da figura anterior é importante ainda referir que os acidentes industriais, os desastres naturais e o terrorismo, são situações que acontecem inesperadamente, e as suas consequências são imprevisíveis, pelo que o país deve possuir as estruturas de resposta adequadas a cenários que afetem diversos sectores da sociedade, uma vez que a sua interdependência neste mundo global é cada vez maior.

Nesta matéria e para consolidar a importância do PCE importa referir alguns exemplos de situações em que o PCE é uma ferramenta essencial se estiver agilizado:

O terramoto de 1775 é o exemplo mais destrutivo que nos vem à memória quando falamos de situações disruptivas. Em 1755, num curto espaço de tempo um violento terramoto, um maremoto e um incêndio formaram a maior catástrofe de Portugal (Ramos & Lourenço, 2000). Este sismo pela sucessão de acontecimentos, afetou uma parte significativa de Lisboa à época. Replicado para os dias de hoje, se ocorresse durante o dia, tendo em consideração a enorme atividade comercial e lazer que se verifica na zona, tornar-se-ia numa situação deveras preocupante, para além das situações gravíssimas que poderiam ocorrer a Sul de Lisboa, com especial relevância para o complexo de Sines e para a zona industrial da Mitrena em Setúbal. Nos dias de hoje, embora a resposta a situações de catástrofe esteja bem organizada, perante uma situação desta natureza, os diversos sectores da sociedade teriam que ser mobilizados, para responderem de forma integrada e com oportunidade, o que exige a montante um planeamento integrado.

A chegada a Portugal de 463 315 cidadãos vindos das ex-colónias num curto espaço de tempo (Peixoto, 2011) como consequência da instabilidade em Angola, através de uma ponte aérea estabelecida em 1975, e a sua consequente integração, constitui uma situação tipicamente de PCE e uma questão central na atualidade, não estivéssemos hoje em dia a

assistir a fluxos migratórios massivos e a situações de instabilidade que podem degenerar em situações semelhantes à que aconteceu em 1975. No entanto, para situações similares, uma vez que existem comunidades portuguesas expressivas em diversas zonas do globo, existe planeamento dedicado, que é materializado pelo Plano Regresso que foi atualizado em 2015.

As greves, quando levadas ao extremo, por falta de diálogo e cedências entre as partes em conflito, podem afetar o normal funcionamento de sectores da sociedade essenciais ao seu funcionamento, com consequências económicas e sociais imprevisíveis.

Vários exemplos de situações desta natureza têm ocorrido ao longo dos tempos, desde a geral de 1982, à greve dos camionistas que ocorreu em 2008⁴⁶:

Cerca de quarenta camiões cisterna tiveram de ser escoltados pela polícia para permitir o abastecimento de estações de serviço na área de Lisboa e Setúbal. O Aeroporto de Lisboa debatia-se entretanto com a falta de combustível. Em Portugal e Espanha, a falta de escoamento de fruta e outros produtos agrícolas provocava o desespero dos agricultores que assistiam impotentes à deterioração das colheitas. Também no sector dos lacticínios a situação agravava-se. Os camiões cisterna não chegaram a várias quintas e litros de leite inutilizado foram deitados fora.

Este cenário configurou-se numa situação de crise face às inúmeras consequências que a inatividade de um sector da sociedade provocou. Situações desta natureza devem ser acompanhadas desde o início de forma integrada e neste caso com ligações à comunidade internacional através do Ministério do Negócios Estrangeiros, que é um parceiro muito importante em situações extremas.

O acidente do petroleiro "Prestige" que ocorreu em 13 de Novembro de 2002⁴⁷

A 270 quilómetros da costa da Galiza, Espanha, foi devido a um rombo de 35 metros no casco: Passados seis dias afundou tendo provocado a maior catástrofe ecológica europeia, ao libertar parte das 77 mil toneladas de fuelóleo que transportava. Assim que os primeiros resíduos transportados pelo petroleiro

⁴⁶ <http://pt.euronews.com/2008/06/11/greve-dos-camionistas-compromete-abastecimento-de-combustivel-e-alimentos/>

⁴⁷ <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/prestige-acidente-do-petroleiro-foi-ha-quatro-anos-1276417>

chegaram à costa espanhola, a Força Aérea Portuguesa começou a fazer dois voos diários para verificar os estragos ecológicos e o risco da maré negra chegar a Portugal. A 1 de Dezembro, duas manchas de fuelóleo foram detetadas a 36 quilómetros da Zona Económica Exclusiva (ZEE) de Portugal. Mais de 2600 quilómetros da costa espanhola foram afetados nos meses seguintes pelas mais de 30 mil toneladas de fuelóleo entretanto derramadas pelo "*Prestige*".

Um relatório da organização ambientalista internacional *World Wildlife Foundation* (WWF), um ano depois do acidente, quantificou em pelo menos 64 mil toneladas a quantia de fuelóleo libertada para o mar e, dessas, entre cinco a dez mil continuavam à deriva. Só nos três meses a seguir ao acidente foram recolhidas em Portugal 439 aves marinhas atingidas pela maré negra, das quais 186 ainda vivas, que foram enviadas para tratamento. A pesca foi também prejudicada pelo desastre ecológico, não só em Espanha mas também em Portugal, uma vez que os consumidores recusaram comer peixe poluído. Após esta situação, foi introduzido um calendário mais rigoroso relativo à introdução acelerada de requisitos de construção em casco duplo ou configuração equivalente para os navios petroleiros de casco simples.

No entanto, decorrente do acidente com o navio petroleiro *Exxon Valdez*, em 1989, os Estados Unidos (EUA), já tinha sido objeto de obrigatoriedade na sequência do *Oil Pollution Act* (OPA 90), requisitos de casco duplo aos navios petroleiros novos e existentes. Esta é mais uma situação que fruto das marés e ventos favoráveis a catástrofe não ocorreu. Caso a situação tivesse evoluído no sentido inverso, teria necessariamente de existir um planeamento abrangente envolvendo grande parte das entidades sectoriais, uma vez que afetaria algumas das atividades económicas mais relevantes do país, nomeadamente o sector das pescas e do turismo. Só uma resposta integrada da sociedade de forma célere permitiria minimizar as consequências.

A 20 de Fevereiro de 2010, na sequência do segundo maior aluvião de que há registo, que tenha ocorrido na Ilha da Madeira, as Forças Armadas foram chamadas a intervir, com particular relevo para a atuação dos militares do Exército que, desde o primeiro momento, prestaram apoio aos mais necessitados e o mantiveram ininterruptamente durante várias semanas. A resposta ao terrível desastre por parte dos militares do Exército, de enorme eficácia e rapidez, foi o resultado da experiência de diversos exercícios sobre esta temática e das sinergias criadas pela interação com várias

organizações regionais, locais, de cariz social, dos voluntários e da enorme onda de solidariedade que se gerou à volta das populações afetadas (Silva 2010).

Esta situação tem a sua particularidade, uma vez que ocorre numa das muitas ilhas que fazem parte de Portugal, nomeadamente nove no Arquipélago dos Açores e duas no Arquipélago da Madeira, pelo menos aquelas que relativamente a população merecem mais atenção, embora as restantes também não devam ser descuradas em virtude do seu património ambiental. Situações como a que ocorreu na Madeira, ou Sismos que podem ocorrer nos Açores, face à insularidade, merecem especial atenção ao nível de um planeamento abrangente, de forma a ser possível um apoio eficaz e rápido dos setores da sociedade julgados mais adequados para o efeito.

Como se pode constatar os *first responders*, foram organizações locais e a população, mas num segundo momento há que restabelecer os serviços e passar à fase de recuperação e reconstrução, o que implica um esforço nacional durante um longo período de tempo, dependendo das consequências. Ora este esforço só é possível se existir disponibilidade, sensibilidade, trabalho conjunto, numa perspetiva imparcial de protagonismo.

Estes exemplos apontados são algumas das muitas situações que ocorreram em Portugal, e que como se verifica podem afetar o normal funcionamento da sociedade com especial relevância para o bem-estar da população, pelo que importa criar uma estrutura de apoio à decisão do Governo, que concentre todos os sectores da sociedade de forma a ser possível pensar de forma integrada para a resposta ser também ela integrada, criando-se sinergias entre as organizações. Esta é uma forma de resiliência da sociedade.

3.3. Planeamento Civil de Emergência – Abordagem Integrada

Este capítulo constitui-se como o corolário da análise crítica, uma vez que se pretende desenvolver a importância da abordagem integrada no âmbito do PCE. Evidentemente que o PCE já tem um planeamento integrado com as entidades setoriais anteriormente referidas. No entanto, o planeamento ao nível do PCE deve ter mais abrangência. Os contributos, no âmbito do PCE, devem chegar das entidades setoriais, mas não só, devem chegar também dos pilares da resposta às diferentes ocorrências e que são as FFAA, o SSI e a ANPC (com a ressalva que a Proteção Civil em situações extremas pode depender do SSI). Devem também colaborar o Sistema de Informações da Republica Portuguesa, as IC e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, e se possível alguém que se

ligue com os Órgãos de Comunicação Social e transmita confiança à sociedade. Estamos agora a falar de uma abordagem integrada na sua plenitude, uma vez que a partilha de conhecimentos e de informação entre este conjunto de entidades permite efetuar um planeamento realista. Mas como sabemos mais do que o planeamento e os necessários exercícios, o estabelecimento de pontes de ligação através dos contatos permanentes permite uma articulação na resposta de forma coordenada. Não se pretende com esta abordagem integrada adquirir algum tipo de protagonismo para qualquer entidade, uma vez que todas as entidades devem contribuir para um todo nacional. O objetivo é que todos estejam em sintonia no âmbito das suas responsabilidades, e que se criem sinergias entre as diversas entidades, no âmbito do bem-estar dos cidadãos.

Numa alusão ao Conceito de Segurança e Defesa, Chaves (2011) preconiza uma nova visão para o Sistema de Segurança Nacional. Com efeito, Chaves (2011, p.18) sugere uma redefinição da Estratégia de Segurança Nacional, que permita uma integração dos diversos atores quer ao nível do planeamento quer ao nível da resposta numa ótica de *“conhecimento e antecipação, prevenção e alerta, dissuasão, proteção e intervenção”*. Para isso propõe a criação de uma Conselho Superior de Segurança nacional e uma Comissão Consultiva de Apoio, sendo esta estrutura constituída por *“técnicos especialistas para a garantia de uma adequada reflexão e análise estratégica de suporte e tomada de decisão”*. Existe nesta reflexão uma nítida preocupação da ameaça global, sem fronteiras em que todos podem ser chamados a colaborar. Pelo que só uma estrutura integrada com responsabilidades bem definidas e complementares poderá responder com oportunidade e coordenação a um eventual acontecimento com consequências extremas.

Como foi possível verificar na Revisão da Literatura, existe uma miríade de entidades que podem colaborar nos processos de planeamento e na resposta, mas onde o nível de poder é difuso. Também aqui, Chaves (2011) defende que deve ser encontrado uma clara hierarquia de responsabilidades, através de uma clara indicação de quem detém o controlo em cada situação, bem como a quem e de que forma dependem as diversas entidades que participam na resposta.

Cada entidade tem a sua missão particular, e adicionalmente deve contribuir para um planeamento integrado e para um processo de apoio à decisão em situações de crise, uma vez que em situações de guerra existe um quadro claro de responsabilidades, e no qual estas entidades e o PCE também estarão prontos para o apoio às FFAA. Decorrente do que foi abordado, esquematicamente, as ligações das entidades ao nível da resposta a crises devem ser as seguintes:

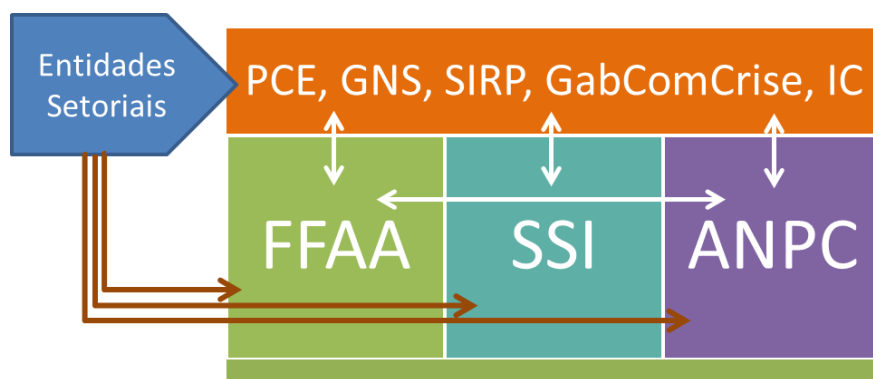


Figura 9: Abordagem integrada

Esta figura, é nossa intenção realçar a interligação que existe entre as diversas entidades, permitindo confirmar o que temos vindo a expor ao longo do trabalho.

Para cada cenário identificado, cada entidade tem previsto um conjunto de articulações com outras entidades no sentido da resposta. No entanto existem cenários que, se são mais disruptivos do que prevê, podem necessitar de um apoio da sociedade em geral, pelo que, deve existir uma estrutura centralizadora de cenários complexos e que necessitem da colaboração de múltiplos sectores da sociedade, ou mesmo cenários que ocorram simultaneamente. Nestas situações disruptivas a análise integrada é facilitada devido à existência de planeamento prévio executado também de forma integrada.

Volta-se a recordar, que, perante os inúmeros atores que podem participar numa ocorrência de grandes dimensões, é muito importante o conhecimento um conhecimento mútuo, para cada situação, acerca da organização, do funcionamento, e das competências específicas de cada um, para que exista uma participação hierarquizada e articulada.

Parte II – Parte Prática

Capítulo 4 - Metodologia

Concluído o segundo capítulo, onde foi abordada a legislação e a documentação de suporte, conceptualização e delimitação trabalho, iremos partir para uma análise prática que nos permita responder às questões colocadas no início do estudo.

Uma vez que no subcapítulo respeitante à metodologia, apresentada na introdução, já foi explicada sucintamente a metodologia seguida na execução deste trabalho, iremos, neste capítulo, complementar essa informação e descrever os procedimentos efetuados no trabalho de campo.

4.1. Metodologia da investigação

O tipo de estudo necessário para a realização de um trabalho de investigação, é aquele que se compromete a atingir os objetivos definidos, adequando-os ao tipo de investigação que melhor perspectiva os resultados finais. Ao tipo de estudo “corresponde um desenho que especifica as atividades que permitirão obter respostas fiáveis às questões de investigação” (Fortin, 2009, p. 133).

Para desenvolver o presente trabalho de investigação aplicamos o método hipotético-dedutivo que “(...) gera, através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores para os quais se terão de procurar correspondentes no real” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 144).

Como refere Sarmiento (2013), este modelo apresentado por *Karl Popper* (1902-1994), “*Baseia-se na formulação de hipóteses ou conjuturas, que melhor relacionam e explicam os fenómenos*”.

4.2. Amostra

A nossa amostra englobou inquéritos por entrevista a 10 pessoas, entre militares e civis que prestam ou prestaram serviço no Ministério da Defesa Nacional, no Sistema de Segurança Interna, no Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, na Autoridade Nacional de Proteção Civil, no Regimento de Sapadores de Bombeiros de Lisboa e no Exército.

As pessoas inqueridas possuem conhecimentos no âmbito da temática em questão uma vez que de forma direta ou indireta estiveram ligados ao PCE, o que permitiu responderem às perguntas específicas, de uma forma realista acerca do que pensam sobre a necessidade de existir PCE com base numa estrutura associada, e onde deve estar situado na pirâmide governativa. Não foram entrevistados elementos das entidades sectoriais, uma vez que relativamente à lei, como foi apresentado, já se encontram identificados, e porque o objetivo do trabalho se centra na maior abrangência do PCE, incutindo a necessidade de uma participação permanente das FFAA, da ANPC e do SSI, neste mecanismo.

Os elementos entrevistados garantem, através do seu conhecimento e da sua experiência um contributo bastante válido para este trabalho). A recolha desses dados, baseou-se na aplicação de entrevistas estruturadas, que representam uma grande vantagem, como afirma Gil (1999). Este tipo de entrevista permite tratar os dados estatisticamente, e como foi referido anteriormente, foi utilizado um guião padronizado para todos os entrevistados, o que permite uma análise quantitativa e qualitativa integrada.

4.3. Instrumentos

O trabalho de investigação segue uma linha condutora de tarefas a realizar com o objetivo de dar resposta a uma situação levantada. Após se estabelecer a situação, foram enumerados objetivos, os quais necessitam da aplicação dos melhores instrumentos para a respetiva recolha de dados, pois *“a natureza do problema de investigação determina o tipo de métodos de colheita de dados a utilizar”* (Fortin, 2009, p. 239).

Por se tratar de um estudo hipotético/dedutivo, os instrumentos escolhidos para a recolha de dados foram a análise documental e as entrevistas. O facto de se utilizar vários instrumentos, permitiu triangular a informação, estabelecendo comparações e assegurando uma maior credibilidade.

A análise documental procede-se após uma pesquisa de recolha de dados, tornando assim esta última técnica fundamental quer seja *“complementando informações obtidas por outras técnicas, quer seja através da descoberta de novos aspetos sobre o tema ou problema”* (Sousa & Baptista, 2011, p. 89).

O inquérito por entrevista é *“um método de recolha de informações que consiste em conversas orais, individuais ou de grupos, com várias pessoas cuidadosamente selecionadas, cujo grau de pertinência, validade e fiabilidade é analisado na perspetiva dos objetivos da recolha de informações”* (Ketele & Roegiers, 1999, p. 18), pelo que o

diálogo com os inquiridos permitiu responder as questões derivadas, estabelecidas previamente, bem como a abordagem de pontos que não estavam pensados inicialmente. Para Gil (1999), a entrevista é a técnica de recolha de informação em ciências sociais que permite maior flexibilidade. A utilização da técnica de entrevistas estruturadas, facilita posteriormente a análise das mesmas, uma vez que esta permite a colocação de um conjunto de questões, cuja ordem e conteúdo são iguais para todos os entrevistados (Gil, 1999).

4.4. Procedimentos

Os procedimentos utilizados para a realização do trabalho, seguiram, na generalidade, a fita do tempo planeada tendo em consideração a proposta de tese aprovada, tendo sido iniciados em abril de 2015. A primeira parte destinou-se a efectuar uma revisão da literatura e a elaboração do guião das entrevistas, tendo por base questões abertas. A revisão de literatura foi baseada na leitura e interpretação da legislação em vigor e de artigos especializados, bem como alguns trabalhos *online* relacionados com a temática em questão.

O período destinado à realização das entrevistas não foi efectuado durante o período previsto devido à disponibilidade dos entrevistados face ao período do ano em que se elaborou o trabalho. A análise e interpretação de dados, foram realizados no final das entrevistas de forma a proporcionar uma coerência ao longo do trabalho. O local da realização da maior parte do trabalho foi na sede da ANPC, com exceção do trabalho de campo que se realizou nos diversos locais de trabalho dos entrevistados, nomeadamente no Ministério da Defesa Nacional, no Gabinete Coordenador de Segurança, na sede da Autoridade Nacional de Protecção Civil no Comando do Regimento de Sapadores de Bombeiros de Lisboa, no Comando Distrital de Operações de Socorro de Setúbal e no Regimento de Lanceiros nº2. De forma a garantir o tratamento da informação recolhida, as entrevistas foram gravadas, transcritas e enviadas ao entrevistado para validação. Só depois foram analisadas e inseridas no trabalho.

Capítulo 5 - Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados

5.1. Análise das entrevistas

No presente capítulo serão apresentados os resultados obtidos durante o trabalho de campo, através da análise de conteúdo das entrevistas transcritas. As entrevistas foram analisadas segundo Sarmiento (2013), tendo como objetivo final a obtenção de dados organizados e com sentido bem estabelecido, partindo de dados em bruto das entrevistas. Para tal teve de ser elaborada uma diferenciação de segmentos de texto em cada uma das questões elaboradas, sendo constituídas assim as unidades de contexto⁴⁸ dos conteúdos das entrevistas, com o intuito de facilitar a análise, foi atribuído um número⁴⁹ a cada um dos entrevistados. De forma a justificar⁵⁰ a codificação é atribuído marcas de cor, facilitando a contagem das unidades de registo constantes na tabela 8. Estas são caracterizadas pelo facto de serem afirmações comparáveis, que permitem estabelecer ligações entre as respostas.

As unidades de registo foram agrupadas em categorias. Posteriormente foram quantificadas as unidades de registo dando origem às unidades de enumeração, que materializam a aferição da frequência da presença da respetiva unidade de registo em todas as entrevistas, conforme é apresentado nas tabelas de análise quantitativa das questões. Por último são elaboradas as conclusões por questão de toda a entrevista.

⁴⁸ Consultar Apêndice C.1.

⁴⁹ Consultar Apêndice B.

⁵⁰ Consultar Apêndice D.2.

5.2.1. Apresentação e análise da questão n.º 1

Tabela 1: Análise quantitativa da questão n.º 1 Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, 65).

Categorias	Unidade de registo	Entrevistas										Unidades de enumeração	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Questão 1													
Na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra.	1.1 O PCE apenas deverá ser enquadrado nos Estados de Exceção.										x	1	10%
	1.2 O PCE deve ter uma maior abrangência, isto é, não estar limitado à declaração do Estado de Exceção	x	x	x	x	x		x	x		x	8	80%

Análise da questão n.º 1: Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção?

Relativamente a esta questão, tratava-se de perceber a opinião dos entrevistados quanto ao nível de abrangência que o PCE deve ter, nomeadamente quanto à interpretação das palavras crise e guerra. Como temos visto no decurso do trabalho, numa situação de guerra, aparentemente a situação está devidamente salvaguardada, uma vez que consiste num esforço nacional de apoio às FFAA, sendo o PCE, um elemento bastante importante nessa tipologia de apoio. Mais difícil de delimitar é numa situação de crise, embora para efeitos de PCE, se tenha abordado a crise numa perspetiva de manutenção da ação governativa do Estado, e consequente tentativa de manter a continuidade dos serviços, salvaguardando o bem-estar das populações.

Nesta matéria já foram citados alguns exemplos que demonstram que, se um pequeno setor do estado parar a sua função, poderá causar uma disrupção noutros setores. Esta situação é tanto mais grave, porquanto existe uma enorme interdependência entre os diversos setores, tornando por isso, a sociedade menos resiliente.

Face ao conjunto de respostas, pode-se concluir que logicamente em situações de guerra e Estados de exceção, o PCE constitui-se uma ferramenta importante, sendo que 80% dos entrevistados têm a opinião de que o PCE se mantém válido mesmo em situações, que aparentemente sendo limitadas e específicas, levam a que sua resolução de forma atempada evite situações mais graves, isto é, não sendo necessário recorrer à declaração de Estado de exceção para que se recorra ao PCE. Em situações menos graves, e uma vez que através do PCE existe um conhecimento das capacidades não militares, do setor público e privado, e foram elencados um conjunto de cenários diversificados, devidamente testados, permite à estrutura responsável pelo PCE, estabelecer os contatos com as entidades certas, de forma atempada, a fim de ser possível uma articulação com as entidades a apoiar.

Foram dados exemplos práticos, tais como numa operação de *Non-Combatant Evacuation Operation* (NEO)⁵¹, na qual não seria necessário declarar o estado de exceção, ou situações de greves sectoriais em que, sem ser uma situação que obrigue à declaração do estado de exceção, necessita de um acompanhamento de todas as entidades que podem ser afectadas.

Como corolário das respostas, verifica-se que, perante uma crise poderá não ser declarado um estado de exceção, não sendo por isso que a actividade de PCE no âmbito da resposta não exista. Fica no entanto, a necessidade de clarificação da definição da missão do PCE que será abordada na questão seguinte.

5.2.2. Apresentação e análise da questão n.º 2

Tabela 2: Análise quantitativa da questão n.º 2. Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, 65).

Categorias	Unidade de registo	Entrevistas										Unidades de enumeração	Resultados (%)	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Questão 2														
Definição da missão do PCE de forma a delimitar e explicitar a sua necessidade.	2.1 Manter-se genérica, isto é, para fazer face a situações de crise ou de guerra	x		x					x			x	4	40%
	2.2 Explicitar a necessidade de manter a Continuidade da ação governativa					x					x		2	20%
	2.3 Explicitar a necessidade de proteção das populações e salvaguarda do património nacional									x				1

⁵¹ Operação de evacuação de cidadãos de um país estrangeiro

Análise da questão n.º 2: O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição “Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”. No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redação deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da ação governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

Esta pergunta complementa a primeira questão, uma vez que permite aos entrevistados explicitar a sua opinião sobre o PCE em toda a sua plenitude. A riqueza das abordagens é bastante diversa, no entanto todas as respostas referem situações disruptivas e a importância do PCE colaborar com outras entidades na tentativa de manter a continuidade do funcionamento da sociedade.

No conjunto das respostas verifica-se que existe uma clara convergência para a missão do PCE, no entanto, relativamente ao que deve estar expresso em legislação, se fosse mais concreta seria o ideal, mas desde que não impeça a natureza para a qual o PCE foi criado, não coloca em causa a sua missão.

No conjunto total das respostas interessa salientar dois aspetos que parecem muito pertinentes. A primeira situação refere-se a uma possível limitação de colocar “garantia da ação governativa” na missão do PCE uma vez que esta missão se encontra atribuída à ANPC, o que limita esta tarefa que se enquadra com patamares de decisão do Estado. Interessa também referir a pertinência da salvaguarda das populações e do património, uma vez que a sensibilidade das populações é cada vez maior, além desta sensibilidade ser potenciada pelos meios de comunicação social.

Esta resposta alerta para o facto da necessidade da própria comunidade estar informada da existência de uma ferramenta desta natureza, no sentido de todos, ou parte, poderem ter que colaborar neste esforço, e porque é importante sentirem mais confiança nos mecanismos que a sociedade tem ao seu dispor para fazer face a situações com consequências complexas.

5.2.3. Apresentação e análise da questão n.º 3

Tabela 3: Análise quantitativa da questão n.º 3. Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, 65).

Categorias	Unidade de registo	Entrevistas										Unidades de enumeração	Resultados (%)	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Questão 3														
Posicionamento do PCE na estrutura do Governo	3.1 Integração na Autoridade Nacional de Proteção Civil											x	1	10%
	3.2 Integração na Presidência do Conselho de Ministros	x	x			x	x	x	x	x			7	70%

Análise da questão n.º 3: Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efetuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face à diversidade de Ministérios envolvidos?

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado conforme é referido no seu Artº 4º “*Dependência*” que “*As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.*”. Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

Face à necessidade decorrente de uma articulação de âmbito interministerial, esta questão era inevitável, uma vez que, sendo o PCE necessário para situações complexas, a

capacidade de poder articular diferentes órgãos da sociedade e por vezes com ligação ao setor privado, é que cada vez mais relevante. Esta situação torna-se ainda mais evidente quando se trata do planeamento, uma vez que o PCE mantém uma atividade permanente, em que as entidades setoriais têm que estar motivadas para colaborar.

Como resultado das entrevistas verifica-se que a maioria, 70% dos entrevistados são da opinião de que o PCE deveria estar numa estrutura de topo. Evidentemente, que existem mecanismos que permitem salvaguardar o funcionamento dos organismos no seio do Estado, como refere um dos entrevistados. Interessa salientar que, 90% dos entrevistados referem que o PCE deve estar posicionado numa estrutura de topo, para, precisamente poder exercer essa capacidade de articulação entre as Direções-Gerais dos diferentes Ministérios.

É ainda importante analisar duas das entrevistas (entrevistados 3 e 4). A primeira refere que o PCE não é a ANPC, por estar acima das estruturas de nível operacional, o que é fácil de depreender, uma vez que face à distinção de missões e à complementaridade do PCE relativamente à ANPC, é natural que o PCE esteja num nível de apoio à decisão ministerial. A segunda entrevista sugere uma ideia interessante, que refere a hipótese do Presidente da ANPC passar a depender do Primeiro-ministro ou da PCM, o que poderia assentar na organização italiana, uma vez que o departamento de Proteção Civil italiana depende da Presidência do Conselho de Ministros⁵², o que revela, neste caso italiano, a necessidade do governo ter a Proteção Civil o mais próximo de si, para poder tomar decisões de forma oportuna. No caso nacional, se a ANPC depende-se da PCM, a situação atual estaria salvaguardada, relativamente à capacidade de articulação interministerial. Esta situação não é inédita, porquanto o plano de apoio ao regresso e inserção na sociedade de comunidades portuguesas no estrangeiro em países em situações de instabilidade (Plano Regresso)⁵³, possui uma comissão executiva que tem como Presidente o PCM, sendo o Vice-presidente o Presidente da ANPC. No entanto este é um plano pontual, que se poderia configurar como PCE. Existe no entanto quem partilhe que a inclusão de competências do PCE no MAI não parecer dificultar a articulação ao no âmbito da missão do PCE.

É importante referir nesta matéria, que o essencial é existir uma estrutura permanente, como existe nos países analisados, e que permite, em permanência planear, actualizar planos, estabelecer contatos com todas as entidades, perceber a abrangência dos diversos planos de contingência e o patamar a partir do qual é necessário mobilizar a

⁵² <http://www.protezionecivile.gov.it/>

⁵³ http://www.prociv.pt/newsletter/PROCIV51_web_final.pdf

totalidade ou parte da sociedade.

Esta resposta é quase unânime de que a entidade que por natureza a PCM seria o patamar ideal, onde o PCE se deveria encontrar. Aliás no DL n° 126-A/2011, é referido que “*As características da PCM, como centro do Governo e departamento governamental onde coexistem diversas políticas transversais(...)*”.

5.2.4. Apresentação e análise da questão n.º 4

Tabela 4: Análise quantitativa da questão n.º 4. Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, 65).

Categorias	Unidade de registo	Entrevistas										Unidades de enumeração	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Questão 4													
O PCE é uma actividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma actividade que complementarmente apoia a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra	4.1 O PCE deve estar inserido numa estrutura de carácter permanente	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10	100%
	4.2 As FFAA, a ANPC e o SSI devem fazer parte integrante de uma estrutura mais abrangente de apoio à decisão	x	x	x	x					x	x	6	60%

Análise da questão n.º 4: O PCE é uma actividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma actividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados? Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE? Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura?

Esta pergunta surge da necessidade de confirmar o carácter permanente de uma estrutura no âmbito do PCE, que por sua vez fosse ainda mais abrangente, numa perspetiva de serem criadas sinergias entre as entidades setoriais, e todos os órgãos de apoio à decisão, no fundo uma estrutura eficiente e pronta em situações de crise, que seria incrementada de acordo com a ocorrência.

As respostas quanto ao carácter permanente foram unânimes na necessidade do PCE

possuir uma estrutura base que crescerá de acordo com a situação. Quanto à necessidade das FFAA, SSI e ANPC estarem integradas, 60% dos entrevistados partilham da mesma opinião, até porque estas três entidades constituem-se como a base da resposta. É importante a sua permanência uma vez que durante o planeamento todos os elementos chave para a construção de cenários, para a realização de exercício e como elos de ligação às estruturas operacionais, devem estar persentes. Em situações de resposta são os pontos de ligação, no âmbito do PCE para articulação com as Entidades Setoriais.

Já se falou neste trabalho de situações imprevistas que afetam transversalmente os sectores da sociedade. A oportunidade da resposta não se coaduna com a criação de gabinetes de crise *ad-hoc*, mas sim com a existência de uma estrutura permanente que rapidamente tem um conhecimento global da situação e pode no limite mobilizar a sociedade de forma coordenada.

5.2.5. Apresentação e análise da questão n.º 5

Tabela 5: Análise quantitativa da questão n.º 5. Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, 65).

Categorias	Unidade de registo	Entrevistas										Unidades de enumeração	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Questão 5													
Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE?	5.1 Estrutura de Gestão de Crises	x	x		x	x	x	x			x	7	70%
	5.2 Estrutura idêntica ao CNPCE			x					x	x		3	30%

Análise da questão n.º 5: Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

Esta questão decorre da necessidade de se encontrar uma estrutura para fazer face a situações de crise de forma célere. Uma estrutura desta natureza é especialmente importante em situações que ocorrem de forma inusitada, especialmente sismos. No entanto uma estrutura deste tipo requer um trabalho permanente, especialmente no âmbito

do planeamento. Quanto mais entidades estiverem associadas mais abrangente será a capacidade de fazer às diversas ocorrências.

Os entrevistados denotaram um especial interesse na existência de uma estrutura deste tipo, tendo 70% referido que uma estrutura de gestão de crises que cresce de acordo com a situação seria o ideal, como refere o entrevistado sete, *“para fazer face a toda a tipologia de crises, qualquer que seja a sua natureza e a sua dimensão espacial (território nacional ou no exterior)”*. Voltar ao CNPCE também foi uma ideia demonstrada por 30% dos entrevistados, embora com as necessárias adaptações face à evolução do ambiente e das organizações.

Uma estrutura de gestão de crises, reveste-se de particular significado, uma vez que permite às entidades decisoras acompanhar em permanência qualquer situação, especialmente situações de crise, sem haver necessidade de constituir gabinetes de crise *ad-hoc*. Permite tomar decisões oportunas, tendo por base as modalidades de ação apresentadas pela Estrutura de Crise e transmitir com rapidez a decisão tomada.

Como refere o entrevistado sete, importa salvaguardar o prescrito quanto às competências do Conselho Superior de Defesa Nacional em tempo de guerra. Esta estrutura como tem sido referido deve ser posicionada num alto nível da pirâmide governativa, ou inserida numa estrutura já existente, mas de topo.

Importa referir que o posicionamento de uma tipologia de estrutura desta natureza deveria estar o mais próximo possível do Primeiro-Ministro e se possível co-localizada com o seu gabinete. Assim todas as entidades sentem que existe uma ferramenta que tem capacidade de coordenação, e é útil para uma tomada de decisão sustentada.

5.2.6. Apresentação e análise da questão n.º 6

Tabela 6: Análise quantitativa da questão n.º 6. Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, 65).

Categorias	Unidade de registo	Entrevistas										Unidades de enumeração	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Questão 6													
Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra	6.1 Abordagem integrada com todas as entidades que participam na resposta a situações de crise	x	x	x	x	x	x	x	x		x	10	100%
	6.2 Complementaridade no planeamento e na resposta				x	x				x		3	30%

Análise da questão n.º 6: Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

Esta é a questão central do trabalho, uma vez que estimula os entrevistados a pensar em planeamento integrado através das diferentes estruturas e diferentes ministérios. Mas, face à missão que tem o PCE, quando a estrutura do PCE atua tem que estar inserida na estrutura de crise e isto só é válido se o planeamento também for integrado, tendo que se manter durante os períodos de normalidade. Nesta abordagem integrada tem prevalência a partilha de informação, que se constitui como elemento essencial no âmbito do planeamento e da resposta. Quanto mais atores no âmbito do *Safety and Security*⁵⁴ estiverem presentes, mais pormenorizado será o planeamento e mais contatos se estabeleceram na procura da resolução de uma determinada situação.

É a opinião de todos os entrevistados, que é necessário a adoção de uma abordagem integrada ao nível do planeamento e da resposta, numa perspetiva alargada. Existe por isso, uma ideia muito concreta por parte dos entrevistados que devem participar o maior número de entidades no PCE, isto é, para além das entidades sectoriais, também todas as entidades primariamente responsáveis devem contribuir para uma abordagem integrada.

⁵⁴ <http://web.stanford.edu/group/SUDPS/safety-report/Almanac.pdf>

Embora, apenas 30%, dos entrevistados se terem referido à complementaridade do PCE, face aos mecanismos primários de resposta a emergências complexas, é notório que, de uma forma geral, e tendo em consideração as respostas a outras perguntas, verifica-se que existe uma noção muito clara dos entrevistados, que o PCE atua de forma suplementar relativamente a outras entidades.

5.2.7. Apresentação e análise da questão n.º 7

Tabela 7: Análise quantitativa da questão n.º 7. Fonte: Adaptado de Sarmento (2013, 65).

Categorias	Unidade de registro	Entrevistas										Unidades de enumeração	Resultados (%)
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Questão 7													
A importância da experiência internacional dos especialistas no PCE	7.1 Importância dos especialistas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10	100%
	7.2 Importância de experiência internacional (reuniões, exercícios e missões)	x		x	x	x	x	x	x	x		8	80%

Análise da questão n.º 7: O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

Os especialistas nas diversas áreas devem ser considerados fundamentais para contribuir na solução de uma situação. Esta pergunta apenas visava confirmar esta necessidade e dar visibilidade a uma das ferramentas fundamentais na fase do planeamento, para que este seja elaborado da forma mais realista possível. Na fase da resposta são aqueles que podem contribuir para a melhor decisão. O especialista além dos

conhecimentos teóricos deve também possuir conhecimentos práticos que decorrem da sua participação em exercício e missões internacionais.

Os entrevistados respectivamente com 100% e 80% para a importância dos especialistas e para a necessidade destes participarem em missões reais, atribuíram assim muita importância à necessidade da existência de especialistas no âmbito do PCE, e à sua participação em exercícios e missões internacionais. Embora 20% dos entrevistados não o tenham explicitado, contribuíram para uma clarificação da importância dos especialistas. É muito importante a referência que o quarto entrevistado faz, relativamente à dificuldade na obtenção de especialistas, devido ao elevado volume de trabalho, que por vezes tem relegando para um segundo plano o PCE. Esta situação só se consegue resolver com uma postura dinâmica da estrutura do PCE, de uma consciencialização da parte das chefias, e de uma perceção que em caso de crise ou guerra, as entidades poderão mesmo ser chamadas a participar neste esforço de complementaridade. Mais uma vez se verifica a necessidade de subir o patamar da estrutura responsável pelo PCE, de forma a existir uma autoridade natural sob todas as entidades que participam no PCE.

5.3. Verificação das Hipóteses

Uma vez chegados a uma fase adiantada do trabalho, é possível e necessário verificar a validade das hipóteses, para poder responder às perguntas derivadas da investigação.

Hipótese n.º 1: Face à indefinição do conceito de crise e à vastidão de situações que a palavra pode abranger, interessa reflectir sobre uma definição para a crise no âmbito do Planeamento Civil de Emergência, para que seja possível enquadrar o processo de planeamento. Sendo o PCE um instrumento complementar aos mecanismos existentes para intervir em situações de crise ou guerra, a situação de crise para efeitos de PCE, só se configura quando afetar a capacidade governativa do estado.

A hipótese é parcialmente verificada pelos resultados obtidos nas entrevistas. Embora 40% dos entrevistados sejam da opinião de que a missão do PCE se possa manter genérica, uma vez que é mais abrangente, permitindo ao PCE articular as entidades sectoriais num espectro mais alargado, todos são da opinião que a frase “afetar a capacidade governativa do Estado” é bastante elucidativa do que deve ser a esfera de ação em termos de PCE.

No entanto, confirma-se que o conceito de Crise é muito abrangente e não se encontra definido a nível nacional e internacional, o que dificulta a sua clarificação e padronização. No entanto, também é perceptível que se este conceito for delimitado, para efeito de PCE permite clarificar que o PCE existe para situações disruptivas.

No âmbito do PCE, a palavra crise tem um vasto significado, uma vez este mecanismo tem como objectivo planear e apoiar na articulação da resposta em todo o espectro de situações, desde os estados de exceção, catástrofes, instabilidade social, ou outras situações que requeiram a utilização de recursos não militares.

A necessidade de clarificar a crise para efeitos de PCE está relacionada com a necessidade da sociedade em geral perceber que a crise assenta numa disrupção significativa que afeta a ação governativa do Estado quem no fundo é gerir o bem-estar da população, pelo que todos devem estar interessados em participar neste esforço nacional, caso venham a ser chamados para isso, contribuindo para uma maior resiliência nacional ao nível de *safety* e *security*.

A crise fica assim limitada a situações em que o impacto teve um efeito disruptivo, mas mais abrangente devido à diversidade de situações passíveis de causar disrupção.

Para esclarecer ainda em que parâmetros a disrupção afeta a ação governativa, interessa estabelecer indicadores que identifiquem a partir de que momento, uma ocorrência está a afetar a acção governativa, se possível antes da população a sentir.

Hipótese n.º 2: De acordo com a legislação em vigor⁵⁵, existem um conjunto de áreas que se relacionam com a ANPC em matéria de PCE⁵⁶. As três grandes organizações que têm uma importância fundamental no PCE, e para o qual o PCE terá que planear o seu apoio, são, as Forças Armadas, o Sistema de Segurança Interna⁵⁷ (SSI) e a Autoridade Nacional de Proteção Civil⁵⁸, embora neste caso em virtude da ANPC ser actualmente a

⁵⁵ Decreto -Lei n.º 73/2013, de 31 de maio.

⁵⁶ As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço.

⁵⁷ O SSI será tratado neste trabalho como uma entidade agregadora e com “poderes no planeamento e atribuição de missões ou tarefas que requeiram a intervenção conjugada de diferentes forças e serviços de segurança” de acordo com o prescrito no parágrafo 2 do Artº 19º da Lei de Segurança Interna (Lei nº53/2008 de 29 de agosto). No âmbito da Proteção Civil, em situações extremas, o Secretário-geral de Segurança Interna pode ter Comando Operacional ao nível do Sistema Integrado Operações e Socorro (SIOPS), através dos seus dirigentes máximos [Artº 19º (Competências de Comando Operacional do Secretário-geral de Segurança Interna) constantes na Lei de Segurança Interna.

entidade responsável pelo PCE a integração do seu planeamento no PCE poder ser agilizado.

A hipótese é verificada pelos resultados obtidos nas entrevistas. Sessenta por cento dos entrevistados consideram que as FFAA, o SSI e ANPC devem estar inseridos em permanência no PCE. Esta situação permite que a partilha de conhecimento entre todos e a integração do planeamento permita que este seja mais coerente, com seja um garante da existência de sinergias.

Ao longo do trabalho, esta situação foi demonstrada, uma vez que não é possível o PCE trabalhar em permanência apenas com as entidades sectoriais, até porque estas colaboram entre elas em cenários que são sectorialmente disruptivos, por exemplo no âmbito do SSI existe, o GCS um órgão multidisciplinar, assim como o centro de situação que depende do Secretário-Geral de Segurança Interna.

Hipótese n.º 3: A capacidade de coordenar a integração do planeamento em situações e normalidade, e a articulação de entidades setoriais em situações de crise ou de guerra só é possível na ANPC se houver legislação que o lhe atribua competência de coordenação interministerial para efeitos de PCE, caso contrário a estrutura responsável pelo PCE deve estar num patamar político, que permita essa coordenação interministerial de forma natural.

A resposta a esta hipótese é verificada pelos resultados obtidos nas entrevistas. Como resultado das entrevistas verifica-se que a maioria, 70% dos entrevistados são da opinião de que o PCE deveria estar numa estrutura de topo, a fim de ser possível ter capacidade de articulação entre as Direções-Gerais dos diferentes Ministérios.

Nesta matéria existem diversas possibilidades que foram elencadas pelos entrevistados, no sentido de se repor ao nível do PCE a sua capacidade de coordenar e articular com as entidades sectoriais. Foi abordada a possibilidade da ANPC poder depender diretamente da PCM, tal como acontece em Itália, o que seria um facilitador no âmbito da PCE e também da Proteção Civil. O Presidente da ANPC poder depender diretamente do PCM para efeitos de PCM, da mesma forma como acontece no Plano Regresso. Estas duas situações permitiriam que a estrutura da PCE se mantivesse na ANPC, mas com maior capacidade de solicitar os contributos das entidades setoriais para efeitos de planeamento.

Outra possibilidade seria reverter o processo do CNPCE, mas adaptando-o à uma

nova realidade, que passaria por uma reestruturação da sua composição, tornando-o mais abrangente, Por último, a situação mais pró-activa, que passa por edificar uma estrutura ainda mais abrangente, co localizada com o Gabinete do Primeiro-ministro com capacidade de planeamento e coordenação de crises, tal como acontece em Espanha.

Da análise efectuada no capítulo 2.5, à forma como os países se encontram organizados para fazer face a situações de crise, embora tenha sido efectuada de forma sucinta, verificou-se que existem sempre estruturas permanentes de planeamento, e que essas estruturas participam sempre na resposta como órgãos de apoio à decisão. Neste particular, existe em Portugal uma lacuna nesta matéria, que coloca em causa uma resposta integrada em situações muito complexas/disruptivas.

O facto das estruturas associadas ao PCE se encontrarem num patamar de topo significa também que a capacidade de decisão é obviamente mais célere, e quanto mais entidades estiverem presentes melhor é a qualidade da decisão.

Hipótese n.º 4: O PCE deve colaborar como instrumento de complementaridade em todas as situações que se configurem como as situações de crise ou de guerra, de forma a permitir uma maior experiência prática na agilização de procedimentos, em particular para fazer face a situação de catástrofe que acontecem de forma inusitada.

A hipótese é verificada pelos resultados obtidos nas entrevistas.

A resposta dos entrevistados na questão 6, permite verificar que 70% considera que tanto na fase do planeamento como na fase de resposta, a actividade de PCE deve ser entendida com complementar aos planos de contingência existentes, que são da responsabilidade das diversas entidades sectoriais, bem como das FFAA, ANPC e SSI. É precisamente este entendimento que todas as entidades devem possuir, o que faz do PCE um mecanismo integrador de planeamentos para fazer face a situações extremas.

Como verificamos anteriormente, existem situações que ocorrem de forma inusitada, e que a capacidade de serem evitadas está para além do nosso controlo. Neste tipo de situações, a agilização de procedimentos e a integração do planeamento permitem que todas as estruturas trabalhem para um objectivo comum. Esta forma de planear e de agir, implica que exista uma estrutura de cariz permanente no mais alto patamar do Estado, o que não é inédito como foi possível verificar nos países analisados este trabalho.

Hipótese n.º 5: A importância da participação dos especialistas em missões reais é determinante no melhoramento dos cenários e nos correspondentes planos de contingência.

Esta hipótese é verificada pelos resultados obtidos nas entrevistas).

Com efeito, 80% e 60% dos entrevistados, atribuíram muita importância respetivamente à participação dos especialistas em exercícios e em missões internacionais.

Verifica-se que também existe uma grande sensibilidade das nações no âmbito do apoio à estabilidade e à segurança em zonas de conflito e em Estados frágeis, bem como o apoio em acções humanitárias. Esta tipologia de operações, independentemente do seu objectivo, configura a existência de uma crescente cooperação civil-militar e uma necessidade da existência de especialistas na fase de planeamento, durante a realização de exercícios e de formação e finalmente na participação em missões internacionais. Estes especialistas devem por sua vez ser aproveitados no âmbito do PCE, uma vez que contribuem de uma forma realista para o planeamento. Em situações de resposta serão eles, através das entidades sectoriais, ou das FFAA, SSI e ANPC a encontrarem as soluções mais válidas e praticáveis de acordo com cada situação. Esta situação faz com os especialistas sejam vistos como uma forma de investimento preventivo para o país.

Também nesta matéria a integração de conhecimentos poderá contribuir para evitar duplicações e criar sinergias. É esta particularidade que faz destas estratégias que explicitamente estão vocacionadas para o exterior, mas que implicitamente promovem a resiliência nacional, o que no âmbito do PCE é muito relevante, uma vez que as entidades que participam nesta estratégia, de uma forma geral, são as que contribuem para minimizar as consequências face a situações de catástrofe, crise ou guerra.

5.4.Confirmação dos Objetivos

5.4.1. Delimitar o conceito de crise no âmbito do Planeamento Civil de Emergência.

Este objectivo é confirmado nas entrevistas, transmitindo a ideia de que a manutenção da acção governativa é essencial para clarificar a importância do PCE. Mas também ao nível da análise da crise, chega-se à conclusão que uma situação disruptiva indiferentemente do vetor de partida, se afetar a acção governativa, terá consequências no bem-estar das populações. Foi possível assim clarificar a crise para efeitos de PCE.

5.4.2. Identificar os potenciais intervenientes em situações de crise, tendo em consideração potenciais cenários globais que possam ocorrer a nível nacional.

Os potenciais intervenientes foram identificados ao longo do trabalho, isto é, para além das entidades sectoriais que constituem parte integrante do PCE como é preconizado

na legislação também as FFAA, a ANPC e o SSI devem ter um papel ativo neste mecanismo suplementar de coordenação e articulação em situações extremas.

Caso seja edificada uma estrutura para o efeito, a constituição dessa estrutura multidisciplinar permite a integração de um maior número de entidades que contribuiriam decisivamente para o planeamento integrado, tal como as Infraestruturas Críticas, ou através de representantes de outras estruturas, nomeadamente do Gabinete Nacional de Segurança, do Sistema de Informações da República Portuguesa.

A criação de comunicadores de crise para integrar essa estrutura, também se constitui como um passo importante para transmitir à sociedade situações de crise.

5.4.3. Avaliar a capacidade de articulação ou coordenação que o Planeamento Civil de Emergência dispõe quando integrado na ANPC ou no patamar político.

Este objectivo foi amplamente abordado ao longo do trabalho e também nas entrevistas, permitindo confirmar que o PCE deve estar na PCM, isto é, muito próximo dos órgãos de decisão para situações extremas, permitindo agilizar o processo de apoio às entidades primariamente responsáveis pela resposta. Também os entrevistados concordaram que o PCE deve estar perto do Primeiro-Ministro embora tenham divergido na forma como se pode obviar esta situação.

5.4.4. Em que situações o Planeamento Civil de Emergência deve colaborar como instrumento de complementaridade. Apenas em situações de crise ou de guerra, ou noutras situações que se configurem como as situações anteriormente descritas.

Este objetivo é esclarecido durante o trabalho e complementado pelas entrevistas, uma vez que é clarificado o que são situações de crise para efeitos de PCE, como também o fato do PCE trabalhar em permanência, permitindo acompanhar todas as situações que se possam configurar em situações de crise, e desta forma ser possível adaptar o planeamento à situação em questão. Esta abordagem permite transmitir a todos os sectores da sociedade a percepção de que, a qualquer momento, podem ser chamados para contribuir com recursos no apoio às entidades primariamente responsáveis, apoiando desta forma a manutenção do planeamento permanentemente atualizado.

5.4.5. Refletir sobre a importância da participação dos especialistas em missões reais

Este objetivo é também concretizado, tanto ao nível das entrevistas e especialmente no âmbito das missões de apoio à estabilidade e à segurança em zonas de conflito e em Estados frágeis, bem como o apoio em ações humanitárias. Esta reflexão é efectuada em diversas partes do trabalho e pode ser inferida das diversas ocorrências apresentadas ao longo do trabalho, uma vez que situações extremas, só como apoio dos especialistas, se pode resolver a situação ou minimizar consequências. Tendo em consideração a dependência existente entre os diversos sectores, os próprios especialistas devem pensar de forma integrada. Só participando em situações reais, em cooperação com outras entidades internacionais, lhes faculta a capacidade de resolver situações em ambiente hostil, e esse é o verdadeiro campo de aprendizagem. Conforme referido anteriormente, estas experiências devem ser reflectidas em sede de planeamento.

5.5. Respostas às Questões Derivadas

5.5.1. Questão Derivada n.º 1:

Qual a importância do Planeamento Civil de Emergência no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise?

A abrangência da definição de crise permite que as actividades de planeamento e de resposta sejam de largo espectro, o que na realidade é o desejável. No entanto uma maior especificação do conceito de crise permitiria a todas as entidades, especialmente às que são atribuídas a resposta primária, terem a peceção de que o PCE é complementar à suas actividades de planeamento e de resposta, pelo que o dever de cooperação está ao mesmo nível das entidades sectoriais.

5.5.2. Questão Derivada n.º 2:

Que tipologia de cenários deve estar prevista em sede de Planeamento Civil de Emergência?

A abrangência do PCE e como referido no trabalho configura-se para situações de situações extremas de natureza tecnológica ou natural. Neste sentido quanto maior for o número de cenários levantados, maior será a abrangência do planeamento e a capacidade

de resposta. Quanto mais entidades participarem na elaboração dos cenários, maior será a possibilidade de identificação de novos cenários, como tem acontecido na actualidade.

5.5.3. Questão Derivada n.º 3:

Como deveremos interpretar a missão do Planeamento Civil de Emergência?

A missão de PCE deve ser interpretada de forma complementar a todos os restantes planeamentos efetuados no âmbito dos planos de contingência para situações extremas em cada área da sociedade. O PCE deve encontrar pontos de ligação face a situações disruptivas decorrentes de um efeito de cascata, e que afetem diversos sectores de actividade, permitindo assim a continuidade na resposta. Este tipo de planeamento deve por isso ser integrado, como tem sido exaustivamente defendido ao longo do trabalho e confirmado pelas entrevistas.

5.5.4. Questão derivada n.º 4:

Onde deverá estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE, e qual a sua composição?

Esta questão derivada foi esclarecida ao longo do trabalho, face à necessidade permanente de coordenação interministerial. Assim julga-se que na PCM seria uma possibilidade, mas face aos inúmeras entidades pelas quais a PCM é responsável, criar uma estrutura multidisciplinar, onde estaria incluído o PCE e as IC, ao nível do gabinete do Primeiro-Ministro seria a solução ideal, aliás, como existe em Espanha, com elementos das diversas entidades que contribuem para o apoio à decisão do Primeiro-Ministro. Este passaria a ser um mecanismo de acompanhamento da situação do país numa base de 24/7. Qualquer Ministro poderia coordenar situações mais complexas como acontece em Itália com o NISP, apresentado neste trabalho, sendo possível constituir um Gabinete de Crise assim que a situação o exigisse.

5.5.5. Questão derivada n.º 5:

Quais os intervenientes que devem participar no Planeamento Civil de Emergência de forma a ser possível efectuar um planeamento integrado, permitindo criar sinergias de esforços e complementaridade de atuação?

Durante a realização do trabalho foram identificadas as diversas entidades que deveriam fazer parte de uma estrutura de planeamento, no sentido de se equacionar o maior

número de cenários disruptivos possíveis. Só com o levantamento de cenários transversais que afetem diversas áreas da sociedade, é possível integrar o planeamento, no que diz respeito a encontrar soluções tendentes à sua resolução ou à atenuação das suas consequências. A criação de uma estrutura onde a área das informações, da Ciberdefesa, do PCE, das IC, das FFAA, ANPC e SSI estivesse presente, criaria um quadro de entidades que abarcaria todas as áreas da sociedade, permitindo uma visão completa quanto ao planeamento e resposta face a situações disruptivas.

5.5.6. Questão derivada nº 6:

Que experiências adquirem os especialistas em missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados, quanto à possibilidade de aperfeiçoar as respostas aos cenários no âmbito do Planeamento Civil de Emergência?

Esta é uma área que tem uma importância extrema, mas pouca visibilidade, no entanto são os especialistas, que, com a sua experiência, permitem que o planeamento seja efetuado de forma realista e conducente à resolução da situação, para que impacto no bem-estar da população seja o mais reduzido possível. É muito importante que o país invista na participação de especialistas, no âmbito das missões de apoio à estabilidade e à segurança em zonas de conflito e em Estados frágeis, bem como no apoio em acções humanitárias. A aposta nos especialistas permite que estes obtenham conhecimento prático se situações reais, o que permite verificar in loco se as decisões tomadas sob pressão resultaram, além de que, nesta tipologia de situações existe um conjunto diversificado de atores estatais e organizações, tendo que existir muita flexibilidade de atuação de forma a poder interpretar o que cada um se encontra a fazer, isto é, trabalhar sob cenários reais tende a criar em cada especialista o conhecimento e a resiliência, que deve ser aproveitada internamente.

5.6. Resposta à Questão Central

Questão central:

“Qual o modelo organizacional a desenvolver para o Planeamento Civil de Emergência?”.

Existem diferentes tipos de modelo que poderão ser adotados. Na realidade importa que o modelo seja o mais abrangente possível, relativamente às entidades que nele participam. Outra característica que o modelo deve possuir é o seu posicionamento relativamente ao patamar de decisão. Deve ter carácter permanente de forma a poder

acompanhar a situação do país, mesmo em períodos de normalidade, e deve possuir uma estrutura base, que de acordo com a situação é incrementada. Estas são as principais premissas que o modelo deve possuir e que foram exaustivamente referidas ao longo do trabalho.

Capítulo 6 - Conclusões e Recomendações

6.1. Conclusões finais

Nesta perspectiva as diversas entidades devem ter uma percepção muito clara da utilidade e da necessidade de existência do PCE face aos cenários identificados, e da estrutura que o suporta, confiando na sua existência para evitar ou minimizar consequências.

Ao longo deste trabalho foi plasmada a legislação existente, relacionada com o PCE e com as entidades que lhe estão associadas explicitamente e implicitamente. Foi no campo das entidades de resposta primária, FFAA, ANPC, SSI, em que o estudo foi centrado, embora as que têm uma visão abrangente da situação, como o GNS, SIRP tenham também um papel de fundamental no âmbito de uma abordagem abrangente para fazer face a situações de crise. É importante lembrar que o SIRP onde estão integrados o SIS e o SIED e o GNS, também fazem parte da PCM.

Foram apresentados conceitos interessantes desenvolvidos por Estados-membros da OTAN, e que foram partilhados através do CEPC, são de consulta pública, nomeadamente o conceito de *Integrated Approach* e o de *Host Nation Support*. São conceitos que têm pertinência em matéria de PCE, uma vez que o primeiro está diretamente relacionado com a criação de resiliência em estados falhados ou apoio a zonas de conflito, o que permite o envio de especialistas. O Segundo conceito com a capacidade do país em acolher os apoios internacionais em situações extremas.

Perante uma ocorrência de consequências extremas serão as FFAA, a ANPC ou SSI a responderem, mas é dever da sociedade começar de imediato a organizar-se para apoiar caso seja necessário, e nesta situação, o PCE é o elemento de charneira para apoiar a decisão política e efetuar a articulação deste apoio. Mas o PCE necessita de mais apoios, nomeadamente, ao nível da informação, das IC e das informações que chegam do terreno, ou seja das FFAA, ANPC ou SSI. Uma emergência complexa que ocorra nos arquipélagos da Madeira ou dos Açores, permite perspetivar uma opinião ainda mais robusta acerca da necessidade da existência de uma estrutura multidisciplinar permanente onde o PCE está inserido.

Assim, julga-se importante que uma Estrutura de acompanhamento da situação e planeamento, deva ser criada ao nível do Gabinete do Primeiro-Ministro, se possível co-

localizada com o gabinete como solução ideal, libertando a PCM para as inúmeras tarefas associadas.

Existem outras alternativas que foram igualmente ventiladas neste trabalho, tais como, o PCE voltar à PCM com as devidas adaptações tendo em consideração a avaliação das ameaças, dos riscos e da necessidade de ser efetuado um planeamento integrado e o mais abrangente possível.

Tendo em consideração o que foi anteriormente abordado, torna-se evidente que a criação de uma estrutura multidisciplinar (figura 10) para fazer face a situações disruptivas que afetem a capacidade de ação governativa, é uma necessidade nacional, uma vez que “É provável que algo improvável acontecerá” (Aristóteles 384-322 AC).



Figura 10: Estrutura para apoio à decisão no âmbito da abordagem integrada

6.2. Limitações da Investigação

A principal limitação desta investigação está relacionada com a legislação existente, além de ser extensa, o facto de não existirem conceitos padronizados dificulta a interpretação das missões e atribuições de diversos órgãos.

O número de entrevistados também é uma limitação uma vez que apenas se entrevistaram pessoas relacionadas com o SSI, FFAA e ANPC, no fundo as entidades primárias de resposta. Para entrevistar todas as entidades relacionadas com a PCE, o número de pessoas seria substancialmente diferente e a extensão do trabalho superaria a autorizada.

Outra limitação já referida anteriormente, decorre da perceção, se a quantidade de estruturas existentes a nível nacional, permanentes ou previstas constituir em situações de

crise teriam capacidade para interagir, uma vez não planeiam em conjunto para situações extremas. Este, aliás foi o objetivo deste trabalho.

As possibilidades de identificar uma estrutura que permita enquadrar a actividade de PCE são múltiplas, pelo que a escolha residiu na que se encontra mais próximo do poder de decisão, o que permite soluções mais rápidas.

6.3. Principais reflexões descobertas

Verificou-se através das entrevistas e da análise da legislação, que existe uma lacuna ao nível do poder político que apoie a decisão em situações de crise, isto é, uma estrutura multidisciplinar de carater permanente, onde, para além do PCE estejam as Informações da Republica, o GNS, as FFAA, o SSI, a ANPC e IC. A tendência é criar sistemas, conselhos que apenas se reúnem ordinariamente ou extraordinariamente em situações de crise. Face a eventos inusitados esta tipologia de organizações não garante a articulação oportuna da resposta. Assim julga-se importante que uma estrutura que acompanhe a situação do país em períodos de normalidade, trabalhando na área de planeamento, interagindo com o poder político e com as estruturas de resposta operacional, constitui um elo de ligação, que em situações de crise fará a diferença no processo de tomada de decisão por parte do Primeiro-Ministro, do Ministro, ou da entidade que estiver a gerir a crise.

6.4. Recomendações

Decorrente do trabalho efetuado, interessa estudar a estrutura de resposta mais adequada para fazer face a emergências complexas, independentemente do vetor de origem, para que não existam duplicações de entidades/sistemas/órgãos de aconselhamento, face à miríade de sistemas e organizações dentro dos sistemas que se constituem como células fechadas, e em que a partilha de informação é limitada.

Este trabalho teve como ideia principal pensar num “chapéu” no âmbito do *Safety* e do *Security*, que permita aos órgãos de decisão estarem cientes de que as opções que tomarem foram as mais corretas para a resolução de situações difíceis, que foram tomadas de forma célere e numa base de integração de todas as entidades. Seria importante descer ao nível da pirâmide da resposta centrando numa única entidade de planeamento e resposta a situações disruptivas, pensando sempre nas situações mais prováveis, não esquecendo as mais perigosas, e ainda, se possível, nas improváveis, isto é, “acender a luz”.

6.5. Futuras Investigações

Para futuras investigações, poderão realizar-se dois estudos,

Um, visando a concentração num só sistema todas as entidades relacionadas com a Segurança e Defesa, com foi ventilado por Chaves (2011), no sentido de serem criadas sinergias e evitadas duplicações.

Outro, na área da sensibilização da comunidade, e uma vez que faz parte das atribuições da ANPC em matéria de proteção civil e de PCE, poderia ser efetuado um estudo de como promover o esclarecimento das populações acerca dos problemas relacionados com o planeamento civil de emergência, criando um espírito de cidadania ativa e solidária no seio da comunidade.

Bibliografia

Livros e Documentos

- Almeida, A.V., (1991). Transporte Aéreo. A Frota Nacional e o Planeamento Civil. Planeamento Civil de Emergência. nº 3: 23-28
- American Psychological Association. (2010). *Publication Manual of the American Psychological Association*(6th ed. 5th printing). Washington, DC: American Psychological Association).
- António, A.M.A., (1995). O Transporte Marítimo no apoio às regiões autónomas em situação de crise. Planeamento Civil de Emergência. nº 8:3-5
- Blanchard, B.W. (1986). *American Civil Defense 1945-1984. The Evolution of Programs and Policies*. National Emergency training Center, Emmitsburg, Maryland – Monograph Series 1985, Volume 2, Number 2
- Bebiano, J.P., (1991). O Papel da Marinha Mercante na Defesa Nacional. Planeamento Civil de Emergência. nº 2: 18-20
- Cabrita, J. (2006). *Perspectiva sobre a participação da indústria alimentar no Planeamento Civil de Emergência*. Planeamento Civil de Emergência, nº 18: 50-51
- Canton, L. G. (2007). *Emergency Management, Concepts and Strategies for Effective Programs*. Hoboken: Wiley & Sons.
- Carter, M. (SD). *Managing Your Reputation through Crisis: Opportunity or Threat?* Acedido em 27 de setembro em <http://www.financepractitioner.com/>.
- Chaves, C. (2011). *Sistema de segurança Nacional- Ensaio de uma nova visão*. Revista Segurança e Defesa.
- Coucello, V. (1993). *O Consumo de Energia e o Planeamento de Emergência*. Planeamento Civil de Emergência, nº 6: 11-18
- Couto, A. C., (1988), *Elementos de Estratégia*. Apontamentos para um curso. Instituto de Altos Estudos Militares. Volume I
- Farazmand, A. & Joyce, P. 2001. *Crisis and Emergency Management*. In: A. Farazmand (Ed), *hanbook of Crisis and Emergency Management*, New York
- Ferreira, L., (1996). A globalização e Liberalização das Comunicações e o seu efeito sobre a preparação para a Emergência. Planeamento Civil de Emergência. nº 9: 20-24
- Fortin, M. F. (2009). *O Processo de investigação: Da conceção à realização*. (5^a ed). Loures: Lusociência-Edições Técnicas e Científicas.

- Freier, N., (2009). *Toward a Risk Management Defense Strategy*. Strategic Studies Institute. USA.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (5ªEd.). São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Gomes, H.D., (2005). Breves considerações sobre a Emergência no Sector das Comunicações. *Planeamento Civil de Emergência*. nº 17: 34-37
- Guidelines for Integrated Approach (2014). *Guidelines for Integrated Approach*. Ministry of Foreign Affairs. Netherlands.
- Guidelines to Host Nation Support in Norway (2013) – The Directorate for Civil Protection and Emergency Planning (DSB)
- Gundel, S. (2005). *Towards a New Typology of Crises* . Journal of Contingencies & Crisis Management. Sep2005, Vol. 13 Issue 3, pp.106-115.
- Haddow, D., Bullock, J. & Coppola, D. P. (2011). *Introduction to emergency management*. Burlington: Elseiver
- Hugh, M. G. & Spillan, J. E., (2005). Crisis Planning: Increasing Effectiveness, Decreasing Discomfort. *Journal of Business & Economics Research*, Volume 3: Number 5
- Jónatas, S.H.C. (1998). *O Sector Agro-alimentar e os Planos de Emergência*. *Planeamento Civil de Emergência*, nº 11: 13-15
- Sá, J.M. (1997). *A preparação para emergências é uma componente da política energética*. *Planeamento Civil de Emergência*, nº 10: 3-7
- Marmota, R. Marques, A.F. & Lopes, A.J. (2000). *Inspecção em linhas de gasodutos. O caso prático da Transgás*. *Planeamento Civil de Emergência*, nº 13: 8-15
- Mateus, A.R., (2000). A importância do transporte marítimo e a Indústria Nacional de Construção e Reparação Naval. *Planeamento Civil de Emergência*. nº 13:16-20
- Matias, R.M.F.X., (2011). O Exército e a Ciberdefesa. *Planeamento Civil de Emergência*. nº 23: 22-27
- Mesquita, A.J.M. (2011). *Chegamos ao fim do Ciclo*. *Planeamento Civil de Emergência*, nº 23: 2-7
- National Coordinator for Security and Counterterrorism of Netherlands (2013). *National Manual on Decision-making in Crisis Situations*. Amsterdam: National Coordination for Security and Counterterrorism.
- National Fire Protection Association (2010). *Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs*. Quincy: NFPA.

- Nordeste, P., (1992). Que Defesa para as Telecomunicações Nacionais. *Planeamento Civil de Emergência*. nº 4:12-16
- Peixoto, C. (2008), "Angola, parte do Ultramar Português? Debates em torno do problema colonial (1951-1975). *Anais Eletrônicos do Seminário de Pesquisa de Pós-Graduação em História da UFRJ - Diálogos e Aproximações*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Oliveira, N. C. S. D. (2008). *A integração dos “retornados” no interior de Portugal: o caso do distrito da Guarda*. Acedido em 25 de agosto em: <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/150.pdf>
- Pirote, J. V. & Pais, I. (2010). *O Planeamento Civil de Emergência no Contexto da Segurança Nacional*. Avaliação de Riscos, Segurança e Fiabilidade. Instituto Superior Técnico. Edição Salamandra
- Queirós, M. (2009). *Riscos e Ordenamento do Território. Prometeus ou Conhecimento e Partilha*. *Planeamento Civil de Emergência*, nº 21: 20-28
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais* (5.^a ed.). Lisboa: Gradiva.
- Rego, P.C. & Lemos, L.M.C.C.(2011). *Plano de Emergência do Setor Alimentar*. *Planeamento Civil de Emergência*, nº 23: 34-37
- Ritta, M.(1991). *A existência de reservas estratégicas é vital para enfrentar situações de ruptura no abastecimento do País*. *Planeamento Civil de Emergência*, nº 2: 4-11
- Ribeiro, L.M.C., (2005). *Emergência na Saúde @ INEM*. *Planeamento Civil de Emergência*. nº 17: 18-20
- Rodrigues, C. M. C. (2012) - *Contributo para uma “estratégia abrangente” de gestão de*
- Rodrigues, J.M.S., (1991). *Os Transportes Terrestres e o Planeamento Civil*. *Planeamento Civil de Emergência*. nº 3: 29-32
- Rodrigues, R., Lopes, A.R. & Brandão, C.(2002). *Os aspectos ambientais concernentes à água no Planeamento Civil de Emergência* . *Planeamento Civil de Emergência*, nº 15: 24-27
- Rodrigues, R.L., (1993). *A indústria num cenário de aprovisionamento de energia*. *Planeamento Civil de Emergência*. nº 6: 19-26
- Rodrigues, V.J. (2010). *O Ambiente no Contexto da Defesa Nacional* . *Planeamento Civil de Emergência*, nº 22: 20-25
- Sá, J.M. (1997). *A preparação para emergências é uma componente da política energética*. *Planeamento Civil de Emergência*, nº 10: 3-7

- Santana, J.J.E., Resende, M.J., (2006). Reflectir Energia no Século XXI. Planeamento Civil de Emergência. nº 18: 24-33
- Saraiva, F (2011) – *A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO*, Instituto da Defesa Nacional, Revista nº 129: 11 a 30
- Sarmento, M. (2013). *Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Sequeira, J.A.S., (2001). O Transporte Marítimo como garante de uma Continuidade de Fluxos de Mercado. Questão de Segurança Nacional. Planeamento Civil de Emergência. nº 14: 10-12
- Silva, C. M. A. B. (2010). *A acção do exército no apoio à protecção Civil: Madeira. Proelium – Revista Científica da Academia Militar*, 2, 159-187.
- Silveira, H., (1993). Tráfego Aéreo. Coordenação Civil/Militar é exemplo internacional. Planeamento Civil de Emergência. nº 5: 4-6
- Sousa, M. J. & Baptista, C. S. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios* (4.ª ed.). Lisboa: Pactor Edições.
- Torres, L.V., Sousa, S., (2003). Sistema de Apoio à Gestão dos Recursos Petrolíferos em Contexto de Emergência. Planeamento Civil de Emergência. nº 16: 28-29
- U. S. Senate (1990). Oil Pollution Act (OPA 90). Washington: U. S. Senate.
- Veiga, P., (2002). Algumas considerações sobre os Desafios de Segurança na Internet. Planeamento Civil de Emergência. nº 15: 28-30

Legislação e Regulamentos

- Decreto-Lei n.º 126 -A/2011 de 29 de dezembro de 2011
- Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de março - Diário da República n.º 75/2007, Série II de 2007-04-17
- Decreto-Lei n.º 11/2014 de 22 de janeiro - Diário da República n.º 11/2014, Série II de 2014-01-16
- Decreto-Lei n.º 124/2011 de 29 de Dezembro - Diário da República n.º 124/2011, Série II de 2011-06-30
- Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro - Diário da República, 1.ª série — N.º 211 — 31 de outubro de 2014 com a seguinte redacção

Decreto-Lei n.º 17/2014 de 4 de fevereiro - Diário da República n.º 17/2014, Série II de 2014-01-24

Decreto-Lei n.º 69/2014 de 9 de maio - Diário da República, 1.ª série — N.º 89 — 9 de maio de 2014

Decreto-Lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro - Diário da República n.º 183/2014, Série II de 2014-09-23

Decreto-Lei n.º 7/2012 de 17 de janeiro - Diário da República n.º 7/2012, Série II de 2012-01-10

Decreto-Lei n.º 73/2012 de 26 de março - Diário da República n.º 73/2012, Série II de 2012-04-12

Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio - Diário da República, 1.ª série — N.º 105 — 31 de maio de 2013 - Diário da República n.º 73/2013, Série II de 2013-04-15

Decreto-Lei n.º 153/1991 de 23 de abril – Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência - Diário da República n.º 153/1991, Série II de 1991-07-06

Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de julho - Diário da República n.º 173/2004, Série II de 2004-07-24

Despacho n.º 1553/2015 - Diário da República, 2.ª série — N.º 31 — 13 de fevereiro de 2015

Lei Constitucional n.º 1/2005 - Diário da República- I Série -A, nº 155 de 12 de agosto de 2005

Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro

Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto - Diário da República, 1.ª série — N.º 149 — 3 de agosto de 2015

Lei n.º 81/2009, de 21 de Agosto

Lei nº53/2008 de 29 de agosto - Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 29 de Agosto de 2008

Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho,

Lei Orgânica n.º 1/2012 de 11 de maio - Segunda alteração à Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Regime do estado de sítio e do estado de emergência)

Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto - Diário da República- I Série -A, nº 155 de 12 de agosto de 2005

Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de Setembro, publicada no Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 1 de setembro de 2014

RCM nº 65/2015 Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência

Sites consultados

- About the EU Humanitarian Aid and Civil Protection department (ECHO) from OCHA,
http://ec.europa.eu/echo/who/about-echo_en
- Autoridade Nacional de Proteção Civil (2009). *Glossário de Proteção Civil* (abril, 1, 2015)
retirado de http://www.prociv.pt/GLOSSARIO/Documents/GLOSSARIO-31_Mar_09.pdf
- COBRA meeting on fuel contingencies from <https://www.gov.uk/government/news/cobra-meeting-on-fuel-contingencies>
- Commission staff working document EU Host Nation Support guidelines (Brussels, 1.6.2012) from SWD (2012) 169 final from
http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SWD%2020120169_F_EN_.pdf
- EURONEWS - Greve dos camionistas compromete abastecimento de combustível e alimentos (11 de junho de 2008) de <http://pt.euronews.com/2008/06/11/greve-dos-camionistas-compromete-abastecimento-de-combustivel-e-alimentos/>
- LUSA - Prestige, acidente do petroleiro foi há quatro anos (13 de novembro de 2006)
<http://www.publico.pt/sociedade/noticia/prestige-acidente-do-petroleiro-foi-ha-quatro-anos-1276417>
- Martins, A.,(2003) - «Apagão» nos Estados Unidos e Canadá (14 de agosto de 2003) de
<http://www.tsf.pt/arquivo/2003/mundo/interior/apagao-nos-estados-unidos-e-canada-813492.html>
- Maestracci, B., (2013). *La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises ? Pour un droit universel de la protection des populations en temps de paix*. By
<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00769885/document>
- Martins, A., (2011). Furacão pode ter destruído anos de investigação médica nos EUA (02 de novembro de 2012) <http://www.publico.pt/mundo/noticia/furacao-pode-ter-destruido-anos-de-investigacao-medica-nos-eua-1569770>
- National Security Strategy, from <https://www.government.nl/topics/crisis-national-security-and-terrorism/contents/national-security>
- PROCIV (2012). Planeamento Civil de Emergência. Novas atribuições da ANPC (N.º 51 / JUNHO 2012 / I S SN 16 4 6 – 95 42)
http://www.prociv.pt/newsletter/PROCIV51_web_final.pdf
- Protezione Civile de <http://www.protezionecivile.gov.it/>

Social and Economic Council of the Netherlands (SER), Nanoparticles in the Workplace: Health and Safety Precautions (2009/01 E) from https://www.ser.nl/en/publications/publications/2009/2009_01.aspx

Stanford University Safety, Security, and Fire Report (2015) from <http://web.stanford.edu/group/SUDPS/safety-report/Almanac.pdf>

Taleb, N., Read, R., Douady, R., Norman, J., & Bar-Yam, Y. (2014) - The Precautionary Principle (with Application to the Genetic Modification of Organisms). Acedido em 13 de junho de <http://arxiv.org/pdf/1410.5787.pdf>.

The National Coordinator for Security and Counterterrorism Organisation from <https://english.nctv.nl/>

Verso un nuovo sistema di gestione delle crisi di sicurezza nazionale de http://www.aaagatone.it/index.php?option=com_content&view=article&id=50:verso-un-nuovo-sistema-di-gestione-delle-crisi-di-sicurezza-nazionale&catid=35:approfondimenti&Itemid=83

Who we are from <http://www.unocha.org/about-us/who-we-are>

Apêndices

Apêndice A

Estrutura do Trabalho de Investigação



Figura 11: Estrutura do Trabalho de Investigação. Fonte Adaptado de Sarmento (2013, p.11).

Apêndice B

Quadro 4 - Caracterização dos Entrevistados

N.º	Identificação dos Entrevistados	Função/Cargo	Informação Procurada
1	Dra Patrícia Gaspar	Comandante Operacional Distrital de Setúbal	Situação prospectiva para o PCE
2	Cor José Lavado	Oficial de Ligação das Forças Armadas para a Proteção Civil	
3	TCor Pedro Patrício	Comandante do Regimento de Sapadores de Lisboa	
4	TCor Paradelo	Assessor da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional	
5	Dr Saldanha Serra	Assessor da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional	
6	TCor Bernardino	Chefe do CINAMIL da Academia Militar	
7	TCor Jorge Henriques	Ex-Assessor da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional	
8	Dra Figueirinhas	Ex-Vice-Presidente do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência	
9	MGen Tavares	Ex-Adjunto do Vice-Presidente do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência	
10	Dr Paulo Guerreiro	Chefe de Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna	

Apêndice C

Análise das Entrevistas

C.1. Codificação alfanumérica e cromática das entrevistas

Foi atribuído um código de cores e números de forma a identificar facilmente as afirmações dos entrevistados, como refere Sarmiento “faz-se a diferenciação dos segmentos do texto, que constituem as unidades de contexto, marcando-as com sublinhado ou a cor” (2013, p. 63). Assim sendo os segmentos em comum que foram encontrados aquando da análise das entrevistas, foram evidenciados na tabela 8.

Tabela 8 - Codificação alfanumérica e cromática das respostas.

Segmentos	Questão 1
1.1	O PCE apenas deverá ser enquadrado nos Estados de Exceção.
1.2	O PCE deve ter uma maior abrangência, isto é, não deve estar limitado à declaração do Estado de Exceção
Questão 2	
2.1	Manter-se genérica, isto é, para fazer face a situações de crise ou de guerra
2.2	Explicitar a necessidade de manter a Continuidade da ação governativa
2.3	Explicitar a necessidade de proteção das populações e salvaguarda do património nacional
Questão 3	
3.1	Integração na Autoridade Nacional de Proteção Civil
3.2	Integração na Presidência do Conselho de Ministros
Questão 4	
4.1	O PCE deve estar inserido numa estrutura de carácter permanente
4.2	As FFAA, a ANPC e o SSI devem fazer parte integrante de uma estrutura mais abrangente de apoio à decisão
Questão 5	
5.1	Estrutura de Gestão de Crises
5.2	Estrutura idêntica ao CNPCE
Questão 6	
6.1	Abordagem integrada com todas as entidades que participam na resposta a situações de crise
6.2	Complementaridade no planeamento e na resposta
Questão 7	
7.1	Importância dos especialistas
7.2	Importância de experiência internacional (reuniões, exercícios e missões)

Apêndice D

Entrevistas

D.1. Guião de Entrevista Estruturada

INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS

Provas destinadas à obtenção do grau de Mestre em Riscos e Proteção Civil

Planeamento Civil de Emergência – Abordagem integrada

GUIÃO DE ENTREVISTA

A presente entrevista é um instrumento válido de apoio à análise científica que se enquadra nas provas destinadas à obtenção do grau de Mestre em Riscos e Proteção Civil, que é parte integrante do mestrado em Riscos e Proteção Civil, do Instituto Superior de Educação e Ciências. Tem como tema o “*Planeamento Civil de Emergência – Abordagem integrada*”.

O objetivo da presente tese é propor uma abordagem integrada para o Planeamento Civil de Emergência, onde as entidades sectoriais, na sua área de conhecimento, conceptual e prático, de forma imparcial, concorram para um objetivo comum, de forma complementar, com vista a fazer face a situações de crise (onde se deverão incluir catástrofes) ou de guerra.

A entrevista terá por base questões abertas, contribuindo para respostas sustentadas por parte do entrevistado a fim de serem analisadas de forma qualitativa, e servirá de complemento à investigação, com o objetivo de verificar as hipóteses formuladas.

A sua participação voluntária na entrevista, representa uma ajuda primordial na elaboração deste trabalho, tendo em consideração o seu nível de conhecimento sobre os assuntos relacionados com o tema em estudo.

Obrigado pela sua colaboração

Pedro Ferreira

Carnaxide, setembro de 2015

Antes de iniciar a entrevista gostaria de questionar se existe alguma dúvida acerca do assunto em estudo ou sobre a temática da entrevista?

Para que a entrevista possa ser reproduzida com a maior fidelidade possível, existe necessidade de proceder à sua gravação. Após a sua transcrição, é enviada ao entrevistador no sentido de ser validada. Existe alguma objeção quanto à gravação da entrevista?

Nome: _____

Local: _____ Distrito: _____

Função/Entidade: _____

Data: _____ Hora de início: _____ Hora do fim: _____

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redação mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção?

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição “*Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações*

e a salvaguarda do património nacional". No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redacção deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face á diversidade de Ministérios envolvidos?

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º "*Dependência*" que "*As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.*". Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

QUESTÃO 4:

O PCE é uma actividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma actividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados? Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE? Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança

Interna e ANPC nesta estrutura?

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

D.2. Transcrição das Entrevistas

Nome: **Patrícia Gaspar**

Local: **Comando de Operações de Socorro de Setúbal** Distrito: **Setúbal**

Função / Entidade: **Comandante Operacional Distrital de Operações de Socorro de Setúbal**

Data: **29Set15** Hora de início:**13h30** Hora do fim: **15h00**

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redacção mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? **Não. Deverá ser mais abrangente**

Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção?

“Seria complicado o PCE atuar apenas em situações de exceção. Faz todo o sentido que o PCE possa atuar como mecanismo em situações que não são declarados os estados de exceção.”

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição “*Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave,*

catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional". No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redação deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“O PCE deve atuar sempre que exista a necessidade de alocar serviços para apoiar a resolução de uma determinada situação, isto é, sempre que necessário.”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face à diversidade de Ministérios envolvidos?

“Não deveria estar inserido na ANPC. **Tem que estar acima dos Ministérios, para ter uma função “chapéu” sobre as entidades ministeriais.**”

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º “*Dependência*” que “*As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.*”. Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

Ao nível da Presidência de Conselho de Ministros sem dúvidas, independentemente do formato. Tem que ser uma estrutura de topo.

QUESTÃO 4:

O PCE é uma actividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma actividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados?

“Sim. Esta estrutura deve ter em permanência as entidades correspondentes aos cenários que tenham maior probabilidade de ocorrer.”

Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE?

“Os restantes representantes serão contactados em caso de necessidade.”

Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura?

“Sim, devem ser incluídos todos os representantes Forças Armadas (FFAA), Sistema de Segurança Interna (SSI) e ANPC.”

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“Um gabinete de gestão de crises que cobre o período de normalidade, sofrendo um incremento sempre que a situação o exige.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“Sim. **Só pode ser abordagem integrada.** É fundamental desde o planeamento. Deve constitui-se como a única metodologia a seguir para se obter uma resposta em que todas as entidades necessárias contribuam para a resolução da situação.”

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de

contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“ Deve haver um grande empenho, e as pessoas que se constituem como especialistas devem estar na “crista da onda” relativamente aos procedimentos que se adoptam em contexto internacional. As pessoas que estão implicadas nas diversas áreas têm que ter uma perspectiva real das situações na sua área de conhecimento. Por exemplo, em 2009 foi efectuado um exercício de Proteção Civil o PTquake 09. Como corolário deste exercício foi elaborado um plano, mas o seu planeamento do permitiu verificar que diversas entidades tinham problemas para resolver situações apresentadas no cenário. O estabelecimento de contactos e a verificação de falhas setoriais constitui-se como um dos resultados mais importantes do referido exercício.”

D.2.2. Entrevista 2

Nome: Coronel José Joaquim Freire Martins Lavado

Local: Autoridade Nacional de Proteção Civil **Distrito:** Lisboa

Função / Entidade: Representante do EMGFA na ANPC

Data: 08Out15 **Hora de início:** 12h00 **Hora do fim:** 13h00

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redacção mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? “Não.”

Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? “Não deve estar limitado aos estados de exceção. O Plano Regresso é um exemplo. O PCE historicamente está muito relacionado com o apoio de capacidades não militares às Forças Armadas. Para além disso, existem ocorrências que não se enquadram nos estados de exceção e no estado de guerra, nomeadamente situações de calamidade, que no âmbito da LPBC de 2015 se enquadram em acidentes graves e catástrofes, mas que no âmbito do PCE poderá ser mais abrangente. É esta clarificação de conceitos que deve ser padronizada para que todas as organizações interpretem da mesma forma as diferentes situações. Esta clarificação permitirá definir

patamares de responsabilidade para cada um dos atores.”

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição *“Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”*. No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redação deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“A missão do PCE deve ser interpretada numa perspetiva de **calamidade pública**, cujo conceito carece de uma maior clarificação.”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face á diversidade de Ministérios envolvidos?

“Não. **Deve estar na PCM.**”

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º *“Dependência”* que *“As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.”*. Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma

ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

Deve estar diretamente dependente da PCM, uma vez que se tratam de relações interministeriais, organizada de modo similar como estava o ex-CNPCE ou integrada numa estrutura que dependa diretamente da PCM.

QUESTÃO 4:

O PCE é uma atividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma atividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados?

“Sim.”

Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE?

“Deve ter uma estrutura com um núcleo permanente, que face aos cenários levantados integrarão representantes das entidades que se julgarem necessárias.”

Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura?

“Sim, devem ser incluídos representantes Forças Armadas (FFAA), Sistema de Segurança Interna (SSI) e ANPC, entre outros.”

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“Um gabinete de Gestão de Crise.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“Há que primariamente pensar numa definição de crise e a sua tipologia, não apenas de âmbito “conflitual”. Mas a integração de planeamento é muito importante.”

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento

que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“Nesta matéria, embora o conhecimento prático dos especialistas seja muito importante, é necessário perceber como poderá existir uma ligação entre esta necessidade do PCE e o que foi apresentado na Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência de 2015.”

D.2.3. Entrevista 3

Nome: Pedro Patrício

Local: Regimento de Bombeiros Sapadores de Lisboa **Distrito:** Lisboa

Função / Entidade: Comandante do Regimento de Bombeiros Sapadores de Lisboa

Data: 29Set15 **Hora de início:** 16h00 **Hora do fim:** 18h00

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redacção mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? Não. Os estados de exceção são situações limite

Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? Deve ser mais abrangente. Não deve estar limitado aos estados de exceção, porque existem situações que não impõem a ativação do estado de exceção, mas que colocam em causa o regular funcionamento do estado, como por exemplo disputas comerciais, greves, escassez de bens essenciais.

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição “*Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave,*

catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da acção governativa, a protecção das populações e a salvaguarda do património nacional". No entanto, nas alterações do efectuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redacção deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“Pouco clarificada e por isso não objectiva. *Não existe missão de PCE se não for a de garantir a continuidade da acção governativa.* Compreende-se que não esteja no artigo do DL da orgânica da ANPC, uma vez que esta estrutura não tem competências para exercer a coordenação da acção governativa. Pelo que sou levado a deduzir que o modelo atualmente existente não atinge os objectivos do PCE, uma vez que não está no nível de decisão que deveria estar, *para garantir a continuidade do funcionamento do estado (garantia da acção governativa).*”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Protecção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face á diversidade de Ministérios envolvidos?

“*Não.*”

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º “*Dependência*” que “*As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.*”. Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma

ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

“Uma forma de resolver o conflito é o Presidente da ANPC passar a depender do Primeiro-Ministro ou no mínimo da Presidência de Conselho de Ministros.”

QUESTÃO 4:

O PCE é uma atividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma atividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados?

“Sim.”

Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE?

“Deve ter uma estrutura permanente, mas é difícil ter em permanência todas as entidades. Deve ter um *core* que garanta em situações de normalidade as reuniões ordinárias e extraordinárias, e em caso de crise poder crescer de acordo com a situação.”

Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura?

“Sim, devem ser incluídos todos os representantes Forças Armadas (FFAA), Sistema de Segurança Interna (SSI) e ANPC.”

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“O modelo que se encontra definido no DL 153/91⁵⁹ com as devidas adaptações, nomeadamente o SSI.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“Tem necessariamente que ser uma abordagem integrada com o maior número de

⁵⁹ Aprova a reorganização do Conselho Nacional (CNPCE) e das comissões sectoriais de planeamento civil de emergência.

entidades, de forma a garantir que numa situação real existir um conhecimento básico do que se está a passar, em que cada entidade faz parte da solução e não do problema.”

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“Os peritos são essenciais, no entanto, atualmente face à redução de pessoal, estes especialistas estão cada vez mais sobrecarregados. Constituindo-se o PCE como uma tarefa adicional, e existindo a necessidade de dedicar tempo ao tratamento desta temática, de forma a conhecer em profundidade o planeamento produzido, antevê-se dificuldade em encontrar o número de peritos necessários para participar no PCE.”

D.2.4. Entrevista 4

Nome: António Paradelo

Local: DGPDN **Distrito:** Lisboa

Função / Entidade: Assessor da Direção Geral de Política da Defesa Nacional

Data: 28Set15 **Hora de início:** 17h00 **Hora do fim:** 19h00

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redação mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? Não

Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? Claro que sim. Uma *Non-combatant Evacuation operation (NEO)* não necessita de ser efetuada em contexto de Estado de Exceção. O Planeamento Civil de Emergência (PCE) em apoio das Forças Armadas (FFAA) não necessita de ser Território Nacional (TN), pode ser no exterior e numa situação rotineira, por exemplo transporte estratégico.

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição *“Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”*. No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redação deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“A missão do PCE não tem que ser detalhada. A missão é apoiar as FFAA, o Sistema de Segurança Interna, Autoridade Nacional de Proteção Civil, ou outros serviços do setor público, a desempenhar a sua missão em prol do país. Deve recorrer a meios de que o país dispõe, seja no setor público ou no setor privado, desde que não estejam enquadrados nas organizações anteriormente referidas.”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face à diversidade de Ministérios envolvidos?

“Não. O PCE serve para colmatar lacunas com meios existentes no país. O PCE liga a necessidade dos meios que o país tem, e estes meios **encontram-se disseminados por diversas entidades, tuteladas por diferentes Ministérios.**”

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º *“Dependência”* que *“As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.”*. Este

artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

O PCE não é a ANPC, uma vez que está acima das estruturas de nível operacional.

QUESTÃO 4:

O PCE é uma atividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma atividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados?

“Não.”

Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE?

“Sim. Todas as entidades de forma a ser possível fazer face a todos os cenários.”

Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura?

“Sim, devem ser incluídos todos os representantes das entidades executantes.”

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“Concordo com uma estrutura base, que cresce de acordo com a situação.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“Sim, todas as valências, não pode ficar ninguém de fora. O PCE deve ser complementar e prever de forma integrada todas as situações para que todos os intervenientes tenham conhecimento dos procedimentos a executar, tanto em exercícios como em apoio real.”

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“O maior empenhamento possível, por duas razões:

- Escola – ganham experiência de terreno.
- Estabelecimento de ligação com outras organizações em que o PCE não se esgota num só país. Permite a adoção de doutrinas comuns, o que facilita o emprego em situações futuras.”

A.2.5. Entrevista 5

Nome: Dr. João Pedro Saldanha Serra

Local: Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional **Distrito:** Lisboa

Função / Entidade: Assessor

Data: 09Out15 **Hora de início:** 16h30 **Hora do fim:** 18h30

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redacção mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? “Não.”

Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção?

“Questão prévia é a existência de um “Sistema” de gestão de crises, ou algo com outra designação, que defina estado de crise, os procedimentos para a sua declaração, para a reunião de um gabinete de gestão de crises e a autoridade para decidir e determinar a resposta nacional, bem como para fazer cessar o estado de crise.

Neste sentido, o PCE deve estar disponível para qualquer situação de crise e não apenas durante os estados de exceção. O PCE é uma capacidade no sentido de o Estado dispor de um mecanismo de planeamento, que defina ações, medidas e responsabilidades

na resposta a uma crise, garantindo a sua resolução nos termos mais convenientes para o país. Tem que estar integrado num sistema devidamente enquadrado e articulado, que permite, perante uma crise, saber quem, quando, como e para quê faz o quê, o que é conseguido com enquadramento e procedimentos padronizados, testados e em constante ajustamento.

O surto de legionella que ocorreu em Vila Franca de Xira, em Novembro de 2014, que não deixou de ser uma situação de crise, ainda que de dimensão média/baixa, não terá tido repercussões mais graves devido ao facto de ter sido possível juntar a sensibilidade e conhecimento técnico apurado do Diretor-Geral da Saúde e o acompanhamento permanente, no terreno, do Ministro da Saúde, permitindo transmitir à população, de forma calma, o que se estava a passar e fornecendo uma a percepção de controlo do situação.

Importância da capacidade especializada de comunicação de crise.

A capacidade PCE tem que existir num sistema integrado e agilizado por um gabinete de crise, que a aplicará nas condições que venha a definir.

No limite, tem que haver a percepção plena das capacidades de resposta nacional no âmbito do PCE, para antecipar o momento em que elas se esgotem, permitindo solicitar atempadamente ajuda internacional, caso necessária.

No caso do acidente que ocorreu a 13 de Novembro de 2002 com o petroleiro "Prestige", que derramou na região da Galiza 77 mil toneladas de petróleo, Portugal dispunha, então, de poucos meios para acorrer àquela catástrofe, caso o derrame entrasse em águas nacionais, pelo que foi importante acompanhar em permanência o estado do mar e a situação dos ventos, p.ex, para perceber se e quando era necessária ajuda externa.”

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição *“Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”*. No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redação deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“Dentro da função planeamento, o PCE não pode deixar de articular meios e

recursos. Para isso tem que ter a noção exata desses mesmos meios e recursos existentes nos sectores público e privado. Em 12 de Fevereiro de 1982, ocorreu uma greve geral referida no seguinte artigo, que retrata a forma como o governo efetuou a gestão dos transportes⁶⁰ (publicada no Diário de Notícias do dia 13 de novembro de 1982).

«É um Governo de loucos», dizia, na noite de quinta para sexta um comunicado da Federação dos Sindicatos Rodoviários: «Antes, não havia nada para ninguém, e em nome do famigerado tecto salarial o Governo prejudicou repetidamente os trabalhadores e a população. De um dia para o outro, o Governo dá uma volta de 180 graus e já não falta dinheiro». A Federação referia-se a tentativas desesperadas do Governo para «comprar» trabalhadores, como no caso da Transtejo: «A prova acabada de que o Governo apenas pretende furar a Greve Geral é a proposta feita à Comissão Negociadora Sindical da Transtejo de um aumento de 24 por cento na tabela salarial, a troco de um compromisso escrito de não-aderência à Greve Geral». A Transtejo não aceitou, e os transportes por rio estiveram totalmente paralisados ontem.

O Governo tentou e não conseguiu, nomeadamente no sector dos transportes, negociações de última hora que alterassem a declarada adesão à greve. Foi o caso dos maquinistas da CP, muito criticados pela coligação no poder por paralisarem todos os comboios e «darem as mãos à greve do PC», e do Metro, onde uma derradeira «maratona negociadora» não impediu a paralisação completa.

Transportes UGT e táxis alugados

A UGT conseguiu pôr em movimento, a partir da manhã, em Lisboa, perto de 200 autocarros da Carris e uma vintena de eléctricos, que se juntaram aos 400 pesados de empresas privadas trazidos para substituir os transportes na capital (o total nacional de «alugados» deve ter atingido cerca de mil veículos pesados).

Ao mesmo tempo, segundo confirmou a ANTRAL ao «DL», foram contratados 450 táxis (300 em Lisboa e 150 no Porto) para, em dois turnos, se juntarem aos «alternativos». Cada táxi recebeu 5000\$00 para ajudar a «furar» a greve, fazendo-se o

acesso a eles mediante apresentação de passe social ou de bilhetes pré-comprados. Fontes não-oficiais afirmaram-nos que cada um destes táxis recebeu, além dos 5000\$00, um suplemento ao quilómetro. Entretanto, cerca de 200 táxis de uma empresa que opera em Lisboa decidiram aderir à paralisação geral.

As autoridades guardam, como nas anteriores greves de transportes, um total sigilo sobre o preço global que pagaram por todos os «alternativos».

Apesar desta «resposta» à greve nos transportes, os acessos a Lisboa processaram-se à custa de atrasos enormes: a ponte 25 de Abril, por exemplo, sem portagem por decisão do Governo, esteve bloqueada por engarrafamentos provocados por carros particulares até tarde na manhã, enquanto numerosos «alternativos» esperavam, no Centro Sul, por passageiros inexistentes.

No Porto, onde a administração do STCP insistiu durante o dia em que a situação era «quase normal», houve autocarros apedrejados e 24 deles apareceram de pneus furados, fios eléctricos cortados ou tanques esvaziados nas estações de reco-

lha da Carcererra e da Areosa, de manhã. Nesta última, o pavimento do «parque» apareceu, de manhã, cheio de pregos e de tãxas.

Situação peculiar no aeroporto

No Aeroporto de Lisboa, a greve da ANA produziu uma situação peculiar: embora os voos tenham partido e chegado com regularidade, durante o dia de ontem, a ausência de informações aos passageiros via aparelhagem sonora fez com que muitos que se encontravam no aeroporto perdessem os seus aviões, que iam levantando impecavelmente à hora prevista, nas barbas dos seus passageiros ignorantes de que partidas se tratava. Para tentar minorar este efeito da greve da ANA, o pessoal de terra da TAP não-aderentes à greve andou num reboliço horas sem conta, berrando indiscriminadamente aos passageiros que se apresentassem nas respectivas salas de embarque.

Balanços globais totalmente contraditórios

Enquanto a UGT, empenhada em «demonstrar o fracasso profundo» da «greve da Inter» divulgava, desde o meio da manhã de ontem, balanços insónios de adesão à escala nacional, as Federações filiadas na CGTP divulgavam de dez em dez minutos para a Vitor Cordon, em Lisboa, números muito mais satisfatórios. Assim, um balanço provisório feito ao meio-dia pela Federação dos Rodoviários e Urbanos era do seguinte teor, no que toca ao sector dos transportes a nível nacional:

«A greve geral registava esta manhã, na Rodoviária Nacional, a seguinte adesão:

«Em Braga, 86 por cento; Coimbra, 95; Castelo Brar zero por cento; em São Ror (uma das filiais de Cas Branco), 100 por cento; em 1 res Novas, Abrantes, Alcoen Torres Novas, Torres V�ra Almerim, 100 por cento; em l ria e Tomar, zero por cento; e Queluz de Baixo, 80 por cen

«Na zona norte de Lis (áreas suburbanas), 98 cento; e na margem sul (Lar jeiro, Feijó, etc.) 100 por cen

«Em Setúbal e praticame todo o Alentejo, 96 por cent

«Em Faro e todo o Alga 99,5 por cento.

«Nas carreiras de turismo RN, as adesões eram signific

vas e em volume superiores à anteriores greves.

«Quanto à Carris, no sector movimento, paralisaram: Cabo Ruivo, 78 por cento; Trabalhadores, Santo Amaro, por cento; Pontinha, 83 cento; Musgueira, 52 por cer e Arco do Cogo, 86 por cent

De acordo com a mesma formação, «de um total de f autocarros que deveriam circ

à hora de ponta, funcionar 190, o que dá uma média adesão de 72 por cento.

«Por outro lado, dos 206 el tricos da Carris apenas circ ram 23, o que corresponde uma adesão de 89 por cento

«No que se refere ao sec oficial da Carris, os núme obtidos à mesma hora eram seguintes:

«Em Santos, 100 por cento adesão; Bica, 65 por cento; E Hora, 82 por cento; Cabo Rui

«Seremo deserto, r

Assim, o planeamento deve ser global e articulado entre o sector publico e privado, contribuindo para isso o poder politico.

A capacidade de mobilização de meios públicos e privados, e a forma de os articular, em situação de crise deve ser objeto de rigoroso, e naturalmente prévio, planeamento.

Um possível gabinete de crise irá determinar, após aconselhamento, quais os sectores da sociedade que irão contribuir para responder à crise.

Pode dizer-se que a capacidade PCE tem uma dimensão político/estratégica, quando em abstrato cumpre a função de planeamento, mas na resposta concreta a uma crise o PCE

⁶⁰http://www.fmsoares.pt/aeb_online/visualizador.php?bd=IMPrensa&nome_da_pasta=06837.187.29261&numero_da_pagina=1

passará a ter uma dimensão estratégica/operacional, uma vez que já envolve a aplicação, em concreto, daquilo que foi planeado, sobretudo articulando entidades sectoriais, públicas e/ou privadas, que dispõem dos recursos adequados (que têm uma função de dimensão operacional).”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face á diversidade de Ministérios envolvidos?

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º “*Dependência*” que “*As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.*”. Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

“Esta situação visa replicar as antigas e extintas Comissões setoriais do CNPCE. E é nessa medida que deve ser entendida. A dependência de que se fala deve ser apenas e só na matéria PCE – definição de medidas/ações/recursos/responsabilidades para afetar/empenhar em situações de crise.

Em termos de direito a constituir, **a capacidade PCE deveria estar posicionada na PCM**, integrada num sistema/estrutura de gestão de crises.”

QUESTÃO 4:

O PCE é uma atividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma atividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra.

Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados?

“A capacidade PCE deve ter uma estrutura que a suporte e que permita o seu funcionamento permanente. Não tenho a certeza se, para efeitos do processo de planeamento, é necessária a permanência na estrutura PCE de representantes das entidades que possam participar no PCE face a cenários levantados. Mas seguramente que tais representantes devem estar presentes no processo de planeamento, teste e ajustamento no domínio PCE.”

Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE?

“Uma coisa é a estrutura PCE. Essa deve ter um *core* fixo que garanta o seu funcionamento.

Outra são as entidades que devem participar no PCE. E essas devem ser todas aquelas que, no setor público ou no privado, disponham de capacidades para fazer face a crises.

Importa ter presente que os mais recentes processos de privatização ou de concessão, designadamente na área dos transportes, deve ser objeto de atenção particular na articulação/complementaridade entre meios e recursos públicos e privados.”

Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura?

“No seguimento e na lógica das respostas anteriores, sim.”

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“O PCE deveria dispor de estrutura própria, como anteriormente já se indicou.

Um gabinete de gestão de crises não deve ser responsável pelo PCE. Esse gabinete, que deve constituir o órgão de decisão, acompanhamento e comunicação da crise, recorre ao PCE para implementar a resposta a uma crise, com base no trabalho de planeamento PCE anteriormente preparado, testado e ajustado sempre que necessário.

Cabe aquele gabinete, de acordo com cada situação, decidir qual a resposta nacional à crise e transmitir as orientações ao PCE (se e quando estrutura autónoma), às FFAA, ao

SSI e à ANPC (se não estiver inserida no SSI) para que a resposta seja realmente articulada e complementar.

O PCE, no âmbito das suas competências, deve supervisionar operacionalmente a articulação das entidades sectoriais envolvidas, para verificar se tudo decorre de acordo com a decisão tomada, se as medidas, ações e recursos aplicados estão a ter o efeito pretendido e se, tendo o efeito pretendido, estão eventualmente a provocar dificuldades colaterais e propor, se for caso disso, ajustamentos na resposta à crise.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“Os princípios da complementaridade e da integração, ao nível do planeamento e ao nível da resposta, devem presidir à metodologia a seguir em situações de crise ou guerra, para que o produto final seja uma resposta integrada, e oportuna e por isso eficaz (quem, quando e com competência responde a uma crise).

Constituem princípios que deveriam presidir, sempre, a um “sistema” de gestão de crises.”

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“O mais possível. A atualização permanente, a troca de experiências e a aprendizagem com lições aprendidas é essencial para todas as entidades setoriais no PCE. O emprego de peritos em exercícios e situações reais, permite contribuir para um melhor conhecimento das diversas ocorrências e contribui para um planeamento mais realista e eficaz ao nível nacional e consequentemente ao nível do PCE.”

D.2.6. Entrevista 6

Nome: TCor Luís Manuel Brás Bernardino

Local: Academia Militar **Distrito:** Lisboa

Função / Entidade: Chefe do Centro de Investigação, Inovação e Desenvolvimento da Academia Militar

Data: 13Out15 **Hora de início:**16h30 **Hora do fim:** 18h30

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redação mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? “Penso que são situações diferentes que obviamente tem legislação própria.”

Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção?

O PCE destina-se a situações de crise que envolvem o emprego das capacidades militares e não militares para apoio da população, sem que a soberania e os valores principais do estado possam estar em risco, pois nesse contexto, será declarado o Estado de sítio e a legislação e emprego dos meios obedece a outra lógica. *Existem contudo situações no limbo entre estes estereótipos que a lei prevê...e para isso será sempre o PCE que*

melhor poderá responder eventualmente ao que a nação necessita. O Decreto-Lei n.º 73/2012 transferiu para a ANPC as atribuições que eram do Conselho Nacional de proteção Civil de Emergência e como sabes, a ANPC é ou passou a ser, o órgão de coordenação, planeamento e gestão desses meios que vão para além das situações de acidentes ou catástrofes, aquilo que se chama acidentes ou catástrofes disruptivas (que colocam o próprio Estado e as suas funções essenciais em risco). O PCE está voltado para o apoio à população, mais perto daquilo que na NATO se chama o Apoio Civil às Operações Militares, sendo importante estudar as melhores formas de sinergia e tornar estes meios operáveis e operacionais em apoio da população.

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição *“Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”*. No entanto, nas alterações efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redação deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da ação governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“Penso que deve estar ao nível político-estratégico...com impacto ao nível estratégico-operacional. Na dependência do Conselho de Ministros, **pois deve ser interministerial e ao nível da estratégia total do Estado.**”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face à diversidade de Ministérios envolvidos?

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei

n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º “*Dependência*” que “*As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.*”. Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

“Penso que deveria ser criado, como existe em muitos países da europa na dependência do Conselho de Ministros um *órgão que possa em todo o tempo coordenar e reagir a situações em que o Estado esteja em causa...uma estrutura que possa planear, coordenar e avaliar, tendo a coordenação internacional e o acesso a todos os níveis de informação e decisão, pois só uma integração completa pode permitir uma resposta cabal em tempo de crise.* Deve integrar o Sistema de Informação da república, o Conselho nacional de Segurança Interna e demais órgão que possam contribuir para a resposta.”

QUESTÃO 4:

O PCE é uma actividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma actividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados?

“*SIM, é uma atividade contínua e com impacto direto no planeamento político-estratégico do Estado onde a capacidade de previsão e alinhamento com LPM, e outras leis que impliquem o reequipamento e aquisição de capacidades para as FA, FSS e outros possam ter um duplo uso em caso de necessidade.* Devem ser estabelecidos oficiais de ligação, podendo ser realizados exercícios nacionais (e participar em exercícios internacionais) e até estabelecer uma doutrina de emprego de coordenação de meios.”

Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE?

Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura? *Sim*

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de

Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“Sim, concordo e deve estar sobre coordenação da ANPC podendo ser criado um Centro de Operações que penso esta entidade ainda não tem, nem tem capacidade para responder a uma emergência nacional deste âmbito e que envolva tão grande volume de meios nacionais e internacionais.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“Sim, deve ter uma **abordagem integrada**, pois a PCE envolve todos os meios que o Estado dispõe. Contudo reconheço que a integração completa e funcional pode ser algo complexa desse conseguir e o mais importante será talvez focalizar no nível operacional da resposta.”

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“Existem determinadas capacidades específicas que residem em determinadas estruturas e num país como Portugal, pequeno e com poucos recursos importa otimizar e rentabilizar esses meios. Tais como NBQR, Explosivos, helicópteros, meios de comunicação, entre outros.

Sim, concordo com a tua visão.”

D.2.7. Entrevista 7

Nome: TCor Jorge Henriques

Local: Regimento de Lanceiros n.º 2 **Distrito:** Amadora

Função / Entidade: Ex-Assessor da Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional

Data: 10Out15 **Hora de início:** 16h30 **Hora do fim:** 18h30

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redacção mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? “Não.”

Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção?

“Quanto à situação de guerra julgo que a atuação do planeamento civil de emergência (PCE) se encontra devidamente enquadrada. Considero aliás que o estado de guerra constitui o fim último para o qual o PCE foi concebido. Ou seja, colocar os recursos civis do Estado em condições de apoiar o esforço de guerra, garantindo ao mesmo tempo a sua preservação, enquanto elementos do potencial estratégico, através da afetação de recursos militares.

Tendo em consta este ponto inicial, em situações de crise, leia-se ameaça iminente do emprego da força militar, no contexto de ameaças externas, o PCE constitui um dos elementos a ter em conta nos elementos de resposta. Daqui resulta um quadro conceptual clarificador da atuação do PCE que me parece merecedor de poucas dúvidas. Significa isto uma aplicação clara aos estados de exceção, em particular ao estado de sítio, prevendo a existência de uma ameaça externa.

Agora a pergunta toca num ponto sensível na discussão em torno do alargamento do campo de atuação do PCE, não diretamente relacionada com o nosso quadro legislativo, mas resultante da evolução do ambiente de segurança como um todo, leia-se multiplicação das ameaças e riscos subjacentes, para as quais o PCE pode e deve contribuir. Ou seja, **deverá existir uma ponderação dos meios e recursos do PCE a disponibilizar no contexto da resolução de uma qualquer crise.**

As salvaguardas constitucionais existentes, em particular as relacionadas com o emprego das Forças Armadas em território nacional, deverão ser tidas em conta aquando do emprego dos respetivos meios.”

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição *“Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”*. No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redação deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“Julgo que a missão atribuída ao PCE, mesmo no novo quadro legislativo, continua **a contribuir para os fins expressos de garantia da ação governativa, proteção das populações e salvaguarda do património**, em particular o primeiro. Faz parte do próprio conceito de PCE. Dou o exemplo, eventuais perturbações no funcionamento nas redes de energia, telecomunicações e outras terão impacto sobre o desempenho da ação governativa, impacto esse mitigado também pelas atividades do PCE.”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer

face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face à diversidade de Ministérios envolvidos?

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º “*Dependência*” que “*As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.*”. Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

“Quanto à primeira questão, julgo que mais importante que a identificação da entidade responsável pela missão de PCE, será a implementação dos mecanismos apropriados para o desenvolvimento de uma correta atuação neste domínio. Até muito recentemente, cabia ao MDN a operacional do PCE. Vivemos hoje num novo modelo, de atribuição de responsabilidades primariamente à ANPC. *Mas se quisermos replicar algo do modelo anterior, julgo que importa recordar a necessidade de uma visão interministerial desta matéria, em particular a definição dos respetivos mecanismos de coordenação.*

Nesse sentido, e respondendo à segunda pergunta, a inserção organizacional do PCE, deveria considerar a existência de um patamar transversal às instituições de governo de um país, através de uma estrutura de coordenação interministerial. Por exemplo, ao nível da Presidência do Conselho de Ministros.”

QUESTÃO 4:

O PCE é uma actividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma actividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em

permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados?

“As estruturas subjacentes à PCE deverão ter uma composição fixa. No entanto, a convocação de cada uma das entidades setoriais deverá depender dos contornos de cada situação particular, sem prejuízo da existência de uma entidade coordenadora, ao nível político, de composição e atuação fixa, independentemente das crises e que como referido na resposta anterior deverá estar na dependência da Presidência do Conselho de Ministros.”

Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE?

Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura?

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“Julgo ser esse o caminho a seguir. Apesar de já existirem estruturas vocacionadas para a resolução de crises, deveria considerar-se a possibilidade de instituir um gabinete de gestão de crises, presidido ao mais alto nível pelo primeiro-ministro, logo com carácter interministerial, para enfrentar todo o tipo de crises, qualquer que seja a sua natureza e a sua dimensão espacial (no território nacional ou no exterior).

Quanto ao seu carácter evolutivo de tempo de paz para tempo de guerra, julgo ser uma possibilidade, mas recorro aqui algo que deve ser salvaguardado e que tem a ver com as competências do Conselho Superior de Defesa Nacional em tempo de guerra.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“A abordagem integrada mais do que uma intenção é uma verdadeira necessidade. Em particular no contexto atual de crises complexas, envolvendo diferentes atores e diversas variáveis. Se olharmos para as organizações internacionais de referência (OTAN, União Europeia, ONU) todas elas adotam uma abordagem cada vez mais integrada. O

PCE, até pela sua necessidade permanente de coordenação, deverá seguir também essa abordagem.”

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“Julgo ser fundamental a participação dos diversos especialistas setoriais em atividades de âmbito internacional, no sentido da atualização doutrinária, do ganho de experiência, da formação obtida, da partilha de experiências. Só assim será possível garantir uma adequada e contínua adaptação das estruturas à realidade complexa que nos envolve, em particular neste domínio cada vez mais complexo do PCE.”

D.2.8. Entrevista 8

Nome: Dra Maria Figueirinhas

Local: Estrada da Luz Distrito: Lisboa

Função / Entidade: Ex Vice-Presidente do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência

Data: 15Out15 **Hora de início:** 10h00 **Hora do fim:** 11h30

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redação mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? “Não. É muito limitativo.”

Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção?

“Evidentemente. Existem situações complicadas que não são consideradas estados de exceção, mas que não as entendo sem o PCE. Num sismo pode não ser declarado um estado de exceção, mas o PCE pode desempenhar um papel muito importante. Por exemplo a greve geral de 1982, ou outras greves mais recentes, como a dos camionistas em 2008 e 2011, que face ao abastecimento logístico podem por em causa o normal funcionamento dos serviços.”

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição *“Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”*. No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redação deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“Está vazia, Com todas as alterações à missão do PCE houve uma degradação das responsabilidades face à missão do PCE. **Manter a ação governativa é muito importante, bem como a proteção das populações e a salvaguarda do património.**”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face à diversidade de Ministérios envolvidos?

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º *“Dependência”* que *“As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.”*. Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar

posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

Não é alcançável, atribuir à ANPC a missão de PCE. São missões distintas, a não ser que a ANPC estivesse no patamar da PCE, isto é, na PCM. Quando não existe ascendência hierárquica, os conflitos existem. Mesmo quando o PCE, através do CNPCE, que dependia da PCM era difícil. A entidade com responsabilidades de articulação e de coordenação e por vezes até de decisão, deve estar posicionada no patamar mais elevado relativamente às entidades a quem cabe supervisionar no âmbito do PCE. Deve por isso existir um grande chapéu em matéria de PCE. O PCE deverá depender do Primeiro-ministro, que delega na PCM

QUESTÃO 4:

O PCE é uma actividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma actividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados? Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE?

“É óbvio que deve ser permanente, por isso é que as direcções-Gerais estão representadas na PCE e esta representação é de carácter permanente,”

Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura? Deverá, evidentemente, ter representantes das FFAA, SSI e ANPC e outros que sejam necessários.”

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“Um Gabinete de Gestão de Crises, não. Aplica-se em situações de emergência. Há que melhorar a estrutura que existia, através de uma evolução que tenha mais atores, e de acordo com a situação atual.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“ Sim. É fundamental. Só assim é possível durante a fase de planeamento pensar-se de forma global.”

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“Durante a minha Vice-presidência, o INEM participou em exercício na Roménia, bem como a PSP. O PCE deve ser uma ferramenta que motiva as entidades setoriais a participar em missões. Tem que haver por isso um motor que motive as entidades setoriais a participar também em missões. Equipas de observadores na Turquia, nas Honduras face a situações de inundações, são exemplos de participações nacionais que permitiu que no regresso dessas equipas, o planeamento nacional efetuado no âmbito das situações que foram observadas, tivesse sido alterado. Portanto, os especialistas são fundamentais através da sua experiência.”

D.2.9. Entrevista 9

Nome: António José Fernandes Marques Tavares

Local: Direção de Infraestruturas do Exército **Distrito:** Lisboa

Função / Entidade: Ex adjunto do Vice-Presidente do CNPCE

Data: 25Set15 **Hora de início:** 10h00 **Hora do fim:** 12h00

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “*Missões e atribuições*” tem uma redacção mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção?

A minha visão do PCE numa situação de guerra, é muito clara uma vez que existem mecanismos bem definidos para fazer face a uma situação desta natureza.

Numa situação de crise para se poder configurar numa participação do PCE tem que haver em situação de exceção, numa situação de normalidade do dia-a-dia não se aplica.

Mesmo num estado de exceção, este tem que ser elevado, caso contrário têm que ser as estruturas de nível operacional tais com as FFAA, o Sistema de Segurança Interna (SSI), ou a Autoridade Nacional de Proteção Civil a coordenarem a atividade de resposta.

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição *“Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”*. No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redacção deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“O conceito de PCE teve uma evolução desde a II Grande Guerra Mundial (II GGM). Começou por ser militarizado e nos dias de hoje está quase no sentido oposto, isto é, encontra-se muito ligado a atividades de carácter civil.

O PCE nasce dentro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), no entanto a União Europeia (UE), tem vindo a ganhar terreno através de desenvolvimento dos seus mecanismos. Na II GGM, que terminou à setenta anos viveram-se situações de êxodo massivo de população e bombardeamentos que causaram um numero impressionante de vitimas, situações que atualmente não acontecem pelo que se perdeu o sentir verdadeiramente na “pele” a necessidade do PCE. Foi resvalando para situações correntes, não se aproximando com o que ocorreu na II GGM, alterando o formato de como o PCE é entendido.

O PCE encontra-se numa esfera estratégica, e por isso não pode ser muito descritivo, uma vez que abrange campos mais vastos, ou seja, tudo o que é essencial na vida de uma sociedade.

A acção governativa toca na génese do PCE, talvez esta seja a frase mais importante que está na base do PCE, evidentemente tudo o que se refere ao bem-estar da população é preocupação do PCE, mas a acção governativa também é para isso que serve.”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Proteção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector

privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face à diversidade de Ministérios envolvidos?

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º “*Dependência*” que “*As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.*”. Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

“*Entronca numa questão e base. Tentar criar a analogia de que os militares têm bem presente entre os diversos patamares de decisão, o PCE encontra-se num patamar bastante elevado, num nível Político-Estratégico. O modelo que existia em Portugal, pelo qual o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência era o seu responsável encontrava-se na dependência da Presidência do Conselho de Ministros (PCM). Hierarquicamente se o PCE tivesse que ser activado o 1º Ministro seria o responsável, pelo que, naturalmente as Comissões de Planeamento de Emergência (PCE) estariam numa situação de dependência funcional de forma natural.*

Esta situação que ocorreu em 2012, veio desvirtuar a hierarquia deste mecanismo. Estamos a falar de patamares de planeamento e de resposta diferentes. A ANPC tem uma missão importantíssima em diversas situações, tal como têm as FFAA e o SSI, no entanto não está dimensionada e nem se encontra preparada para resposta a situações de guerra. *O PCE não é compaginável dentro do patamar da Proteção Civil.*

No CNPCE tinha havido uma delegação de competências no Ministro da Defesa Nacional (MDN), no entanto aqui existia uma particularidade o MDN era simultaneamente Vice-Primeiro-Ministro, o que em situações de crise estava muito bem enquadrado permitindo estar muito próximo do Primeiro-Ministro, voltando à PCM em situações de normalidade.

Interessa salientar que em situações de crise o mecanismo e as suas dependências

devem estar bem e articuladas de forma a poderem organizar-se muito rapidamente, o que faz a diferença na capacidade de resposta em situações reais.”

QUESTÃO 4:

O PCE é uma actividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma actividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados? Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE? Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura?

“O CNPCE era uma estrutura muito ligeira, tinha cerca de vinte pessoas, em que oito seriam o *core* do PCE, e as restantes dividiam-se na gestão e envio de documentos classificados e em funções administrativas, uma vez que o CNPCE era uma estrutura com autonomia total.

Este modelo encontrava-se adequado para tempo de paz, constituindo-se como um “chapéu” para dez CPE que estavam dependentes de diversos Ministérios. No fundo constituía-se como uma rede tentacular ao nível de contactos que era treinada em exercícios onde participavam as PCE, FFAA, SSI, ANPC e empresas como entidade relacionadas com as PCE.

Estas comissões participavam em reuniões na OTAN, quer plenárias ao nível do Comité de Planeamento Civil de Emergência, como ao nível dos grupos de especialistas.

Em situação de paz, esta estrutura preparava-se para evoluir em situações de agravamento da situação.

Os diferentes meios de comunicação actualmente existentes (rádio, telemóvel, internet) permitem a agilização de contactos, além de se constituírem como sistemas redundantes, o que facilita um rápido incremento da estrutura com as entidades necessárias para avaliarem a situação.

Nos exercícios do CNPCE eram previstos diversos cenários onde participavam diferentes entidades, além das CPE, também elementos das FFAA, do SSI e da ANPC. O CNPCE também participava em exercícios da ANPC e das FFAA. Os exercícios, além de permitirem a padronização de procedimentos e a identificação de sinergias, contribuem para um conhecimento dos elementos que constituem as diversas entidades o que facilita a operacionalização do mecanismo de PCE em situações reais.”

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de *Peacetime Establishment* da OTAN) que constituiria o *core* da estrutura, e outro para situações de crise ou guerra (ex: o conceito *Crises Establishment* da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“Esta evolução estava muito dependente do cenário que se estabelecia, ou em situações reais, da tipologia da ocorrência, evoluindo.

O CNPCE tinha uma ligação estreita com o MNE, FFAA, SSI e ANPC. Esta ligação e integração noutros patamares de decisão era efetuada através de exercícios de simulação num gabinete de crise criado no CNPCE, que simulava o gabinete de crise de acordo com a situação. Embora a estrutura do CNPCE fosse pequena tinha, e tem que existir em permanência.

Um núcleo que faça a integração dos vários sectores e que permita manter os “caminhos abertos” com os diversos sectores da sociedade, incluindo as FFAA, SSI e ANPC é fundamental.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“Desde o início o PCE nunca foi pensado como algo autónomo, foi sempre desenvolvido num racional de integração, sinergia e como estrutura complementar aos diversos sectores do estado.”

Possuía uma estrutura mínima, que na sua orgânica visava a complementaridade de esforços. O núcleo não pode absorver todas as áreas da sociedade, funciona assim como um patamar agregador das diversas áreas, de forma a apresentar uma solução integrada ao patamar de decisão, que é desenvolvida pelos dos sectores da sociedade com representação na estrutura do PCE. No entanto se existir uma situação que careça de uma contribuição técnica, evidentemente o esclarecimento do especialista ao patamar de decisão é absolutamente fundamental.

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de

contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“Desde o início, o PCE baseava-se significativamente na possibilidade de ter contactos com especialistas nas diversas áreas abarcadas pelo PCE. Na parte final do CNPCE, face ao evoluir de problemas com o sector bancário e tendo em consideração que se poderia configurar numa disrupção transversal na sociedade, chegou a ser equacionado a criação de uma CPE na área deste sector, tal como o Ciberespaço, que no início não tem tinha qualquer expressão, mas foi evoluindo de tal forma que houve mesmo a necessidade de criar uma CPE para o efeito. Neste âmbito o CNPCE tinha uma estreita ligação com o FCCE, em que os peritos chegaram a participar em reuniões na OTAN, devido à crescente importância da segurança do Ciberespaço, que hoje se confirma o brutal impacto que pode ter na sociedade um ataque cibernético.

O PCE deve estar sempre atento a novas áreas que possam criar situação de disrupção e avaliar se têm cabimento no PCE, uma vez que a sociedade está cada vez mais complexa e mais vulnerável.

A existência de especialistas é fulcral no CNPCE. Chegou a ser proposto a participação de especialistas em situações reais, mas nunca foi aceite.”

D.2.10. Entrevista 10

Nome: **Paulo Guerreiro**

Local: **Sistema de Segurança Interna – Lisboa Distrito: Lisboa**

Função / Entidade: **Chefe do Gabinete da senhora Secretária Geral do Sistema de Segurança Interna**

Data: **12.10.2015** Hora de início: **NA** Hora do fim: **NA**

O Decreto-Lei n.º 73/2013 de 31 de maio, prevê no seu Artº 2º “Missões e atribuições” que a atividade de planeamento civil de emergência visa fazer face, em particular, a situações de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra.

No entanto no Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro que estabelece alterações à orgânica da ANPC, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, no seu Artº 2º “Missões e atribuições” tem uma redação mais simples, isto é, a missão visa assegurar a atividade de planeamento civil de emergência para fazer face, em particular, em situações de crise ou guerra.

Neste preceito interessa perceber qual a importância do Planeamento Civil de Emergência (PCE) no contexto nacional tendo em consideração a abrangência da definição de crise? Uma vez que em situações de guerra, a legislação é clara.

QUESTÃO 1:

Começando pela análise do previsto na legislação em vigor, a atividade de Planeamento Civil de Emergência (PCE) visa fazer face a situações de crise ou guerra. Relativamente a situações de guerra a Constituição da República Portuguesa prevê a existência de Estados de exceção, que serão regulados através de diploma próprio. A situação de crise prevista para o PCE, apenas deverá estar enquadrada em situações que impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção? Ou deverá ser mais abrangente, de forma a poder incluir situações que não impliquem a aplicação da declaração do estado de exceção?

“De acordo com os comandos legais inscritos nos diplomas supracitados (Decretos-lei n.ºs 73/2013 e 163/2014) o planeamento civil de emergência (PCE) é o enquadramento normal nas situações de guerra ou estados de exceção (estado de sítio ou estado de emergência). **Em situações de crise, que pode definir-se como qualquer situação alheia à normalidade não enquadrada por um estado de exceção ou de guerra, parece não haver nenhum obstáculo jurídico ao seu enquadramento pelo PCE.** A lei distingue o “planeamento de proteção civil” do “planeamento civil de emergência” remetendo para

este a sua aplicação “em particular, em situações de crise ou de guerra”. Em ambos os casos é à ANPC a quem compete assegurar e apoiar (no caso do planeamento de protecção civil) ambas as atividades.”

QUESTÃO 2:

O PCE no Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio, tinha como missão e atribuição “Assegurar a articulação dos serviços públicos ou privados que devam desempenhar missões relacionadas com o planeamento civil de emergência, a fim de que, em situação de acidente grave, catástrofe, crise ou guerra, se garanta a continuidade da ação governativa, a proteção das populações e a salvaguarda do património nacional”. No entanto, nas alterações do efetuadas através do Decreto-Lei n.º 163/2014 de 31 de outubro, esta redacção deixou de existir, tendo a missão e atribuição do PCE ficado mais genérica. A garantia da acção governativa do estado permitia clarificar o PCE como instrumento utilizado num patamar político/estratégico em situações explícitas e como complemento do nível estratégico/operacional. Retirado este artigo, como devermos interpretar a missão do PCE?

“A eliminação, pelo decreto-lei n.º 163/2014, da referência às finalidades da missão de planeamento civil de emergência, designadamente, a garantia da continuidade da ação governativa, proteção das populações e salvaguarda do património nacional, não altera a natureza do PCE enquanto instrumento de resposta a situações de crise ou mais graves.”

QUESTÃO 3:

Ao Planeamento Civil de Emergência (PCE) tem como objectivo primário fazer face a situações de crise ou guerra. Este planeamento é efectuado tendo em consideração situações que as componentes de resposta no âmbito da Protecção Civil, Sistema de Segurança Interna e Forças Armadas, têm dificuldade em fornecer uma resposta adequada, sendo por isso necessários recursos de diferentes áreas da sociedade, incluindo o sector privado. Neste contexto, atribuir à Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), a missão de PCE será alcançável, sabendo que a dificuldade de articulação poderá ser colocada em causa face á diversidade de Ministérios envolvidos?

Esta necessidade de articulação e até eventualmente de coordenação terá de existir entre as entidades que participam no PCE. De acordo com o Aditamento ao Decreto -Lei n.º 75/2007, de 29 de março que não foi revogado é referido no seu Artº 4º “Dependência” que “As entidades das áreas da indústria e energia, dos transportes, das comunicações, da agricultura, do mar, do ambiente, da saúde e do ciberespaço com responsabilidades no âmbito do planeamento civil de emergência dependem funcionalmente do presidente da

ANPC no quadro da sua atividade em matéria de planeamento civil de emergência.". Este artigo indica uma relação de dependência funcional que deve existir entre as diversas entidades. Como se poderá resolver um eventual conflito da dependência funcional entre o Presidente da ANPC e os Diretores-Gerais, uma vez que esta relação sugere uma

ascendência da ANPC sobre as entidades relacionadas com o PCE? Onde deveria estar posicionada na pirâmide governativa a estrutura responsável pelo PCE?

“A integração orgânica da ANPC no Ministério da Administração Interna não parece relevar em termos de dificultar a articulação do PCE no seio dos organismos da administração do Estado.”

QUESTÃO 4:

O PCE é uma actividade contínua em situações de normalidade da vida quotidiana e uma actividade que mantém a continuidade dos serviços em situações de crise ou guerra. Assim a estrutura que suporta o PCE deve ser permanente. Esta estrutura deverá ter em permanência representantes das entidades que possam participar com maior probabilidade no PCE, face aos cenários levantados? Ou representantes de todas as entidades associadas ao PCE? Devem ser incluídos representantes das Forças Armadas, Sistemas de Segurança Interna e ANPC nesta estrutura?

“De facto a estrutura que apoia o PCE deve ser permanente, no sentido em que deverá ser activada num curto período de tempo, tal como se exige em situações de crise inopinadas. A existência de representantes permanentes para o cumprimento da missão de PCE é aceitável desde que em acumulação com idênticas funções de representação noutras missões. Por exemplo, os representantes das forças e serviços de segurança junto do sistema de segurança interna podem, sem custos acrescidos desempenhar funções de ligação junto de outras “missões” como a PCE ou a Cibersegurança. A existir uma tal estrutura permanente parece desejável que ela inclua as Forças Armadas, o SSI e a ANPC. É aliás um modelo que pode ser adoptado no âmbito do SSI para funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança.”

QUESTÃO 5:

Que tipologia de estrutura deveria então ser responsável pelo PCE? Um Gabinete de Gestão de Crises, que teria uma organização para períodos de normalidade (ex: o conceito de Peacetime Establishment da OTAN) que constituiria o core da estrutura, e outro para

situações de crise ou guerra (ex: o conceito Crises Establishment da OTAN) evoluindo de acordo com a necessidade de resposta?

“Portugal tem a urgente necessidade de estabelecer uma valência de gestão de crises o mais possível permanente e o mais possível abrangente. Essa valência a ser operacionalizada poderá sê-lo no seio do SSI. Um eventual gabinete de gestão de crises poderia funcionar de acordo com uma geometria variável, de acordo com a dimensão da crise e da necessidade.”

QUESTÃO 6:

Pensar numa abordagem integrada no âmbito do PCE entre os possíveis intervenientes, em situações de crise ou guerra, como forma de potenciar e clarificar a complementaridade de esforços, poderá constituir-se como uma metodologia a seguir?

“A abordagem integrada parece ser a melhor forma de resolver esta problemática.”

QUESTÃO 7:

O PCE consubstancia a sua Missão no planeamento, tendo por base o conhecimento que cada entidade setorial detém, pelo facto de ter especialistas na sua estrutura organizativa. Sendo os especialistas tão importantes na estruturação de medidas de contingência de resposta a cenários de crise ou guerra, em que medida deveria existir uma maior empenho dos diversos sectores da sociedade que participam no PCE, em promover a participação destes especialistas em organizações internacionais (União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Nações Unidas), no âmbito dos fora de discussão, exercícios, missões de apoio a catástrofes e reconstrução de capacidades em estados falhados?

“O papel dos especialistas é central para o funcionamento do PCE.”

Anexos

Anexo A – Glossário

Acidente grave	Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço, suscetível de atingir as pessoas e outros seres vivos, os bens ou o ambiente. Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto – alteração à lei de bases da Proteção Civil
Calamidade	Face à ocorrência ou ou perigo de ocorrência de ocorrência de um acidente grave e/ou catástrofe, e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adotar medidas de carácter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos - Artº 9 da Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto – alteração à lei de bases da Proteção Civil
Catástrofe	Acidente grave ou a série de acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional. Lei n.º 80/2015 de 3 de agosto – alteração à lei de bases da Proteção Civil-
Crise	Situação delicada, em que por circunstâncias de origem interna ou externa, se verifica uma ruptura violenta da normalidade ou do equilíbrio dinâmico de um sistema, o que favorece a sua desorganização e descontrolo. Fonte: Dirección General de Protección Civil. Red Radio de Emergencia.Glossário [Consult. 13 Ago.2007]. Disponível em WWW:<URL: http://www.proteccioncivil.org/vademecum/vade01.htm >
Emergência	<p>(1) —Um acontecimento inesperado que coloca a vida e/ou a propriedade em perigo e exige uma resposta imediata através dos recursos e procedimentos de rotina da comunidade. Exemplos: um acidente envolvendo vários automóveis com feridos ou mortos; um incêndio causado por um relâmpago que se espalha a outros edifícios . (Drabek 1996, Sessão 2, p. 3)</p> <p>(2) —Qualquer acontecimento exigindo coordenação acrescida ou resposta para além da rotina de modo a salvar vidas, proteger a propriedade, proteger a saúde pública e a segurança, ou diminuir ou evitar a ameaça de um desastre . (Michigan EMD 1998, 6)</p>
Perigo	Probabilidade de ocorrência de um fenómeno com potencial para gerar danos, calculado para um determinado período de tempo e para uma área restrita (ver perigosidade). Fonte: Dirección General de Protección Civil. Red Radio de Emergencia.Glossário [Consult. 13 Ago.2007]. Disponível em WWW:<URL: http://www.proteccioncivil.org/vademecum/vade01.htm >
Risco	<p>(1) A possibilidade de ocorrerem perda de vidas humanas, bens ou capacidade produtiva quando estes elementos são expostos a um evento destrutivo. O nível de risco depende especialmente da vulnerabilidade dos elementos expostos a um perigo.</p> <p>(2) O valor expectável de perdas (vítimas mortais, feridos, bens, etc.) que seriam provocados por um perigo sendo o seu valor uma função da perigosidade e do grau de exposição dos elementos vulneráveis(populações, edificado e infra-estruturas) numa dada área. Fonte: Dirección General de Protección Civil. Red Radio de Emergencia.Glossário [Consult. 13 Ago.2007]. Disponível em WWW:<URL: http://www.proteccioncivil.org/vademecum/vade01.htm></p>
Riscos Natural	Quando o fenómeno que produz os danos tem origem na natureza. Fonte: Dirección General de Protección Civil. Red Radio de Emergencia.Glossário [Consult. 13 Ago.2007].Disponível em WWW:<URL: http://www.proteccioncivil.org/vademecum/vade01.htm >
Riscos Antrópicos	Quando o fenómeno que causa danos tem a sua origem em acções humanas; Fonte: Dirección General de Protección Civil. Red Radio de Emergencia.Glossário [Consult. 13 Ago.2007]. Disponível em WWW:<URL:

Risco	http://www.proteccioncivil.org/vademecum/vade01.htm
Tecnológico	Quando o perigo resulta do desrespeito pelas normas de segurança e pelos princípios que não só regem a produção, o transporte e o armazenamento, mas também o manuseamento de produtos ou uso de tecnologias. Fonte: Dirección General de Protección Civil. Red Radio de Emergencia. Glossário [Consult. 13 Ago.2007]. Disponível em WWW:<URL: http://www.proteccioncivil.org/vademecum/vade01.htm >
Vulnerabilidade	As condições intrínsecas de um sistema que, analisadas em conjunto com a magnitude do evento catastrófico/acidente, são responsáveis pelos efeitos adversos ou danos gerados em consequência da catástrofe. Fonte: Min. Planejamento e Orçamento Secret. Especial de Políticas Regionais. Departamento de Defesa Civil, 1998, <i>Glossário de Defesa Civil: Estudos de Riscos e Medicina de Desastres</i> .2. ^a Edição, BRASÍLIA.

Anexo B – Classificação de Crises

Quadro 5: Classificação de Crises. Fonte: Hough 2005 (Adapted from Crandall 1999)

Category	Impact	Crisis Events
Operational	Short-term or long-term disruption of organization's daily activities	Loss of records permanently due to fire Computer system breakdown Loss of records permanently due to computer system breakdown Computer system invaded by hacker Major industrial accident Major product/service malfunction Death of key executive Breakdown of a major piece of production/service equipment
Public Image	Negative public perception	Boycott by consumers or the public Product sabotage Negative media coverage
Fraud	Loss of stakeholder confidence, reduced employee morale and productivity	Theft or disappearance of records Embezzlement by employee(s) Corruption by management Corporate espionage Theft of company property Employee violence in the workplace Asset misappropriation
Natural Disaster	Temporary or permanent disruption of daily activities, destruction of facilities or equipment, loss of life	Flood Tornado Hurricane Earthquake
Legal	Negative public perception, loss of stakeholder confidence, bankruptcy due to cost of legal representation or payment of fines and penalties	Consumer lawsuits Employee lawsuit Government investigation Product recall
Terrorism	Temporary or permanent disruption of daily activities, long-term consequences in employee morale and confidence, destruction of resources, loss of life	Bomb Kidnapping Massacre Chemical or biological attack